

What is the place of TERCE data in international agendas? A comparison of the content of regional information on school infrastructure and its use in global reports on education”

Article (Published Version)

Villalobos-Araya, Esteban and Delprato, Marcos (2019) What is the place of TERCE data in international agendas? A comparison of the content of regional information on school infrastructure and its use in global reports on education”. NORRAG Special Issue (3): Global Monitoring of National Educational Development: Coercive or Constructive?. pp. 55-59. ISSN 2571-8010

This version is available from Sussex Research Online: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/82706/>

This document is made available in accordance with publisher policies and may differ from the published version or from the version of record. If you wish to cite this item you are advised to consult the publisher's version. Please see the URL above for details on accessing the published version.

Copyright and reuse:

Sussex Research Online is a digital repository of the research output of the University.

Copyright and all moral rights to the version of the paper presented here belong to the individual author(s) and/or other copyright owners. To the extent reasonable and practicable, the material made available in SRO has been checked for eligibility before being made available.

Copies of full text items generally can be reproduced, displayed or performed and given to third parties in any format or medium for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge, provided that the authors, title and full bibliographic details are credited, a hyperlink and/or URL is given for the original metadata page and the content is not changed in any way.

Monitoreo global del desarrollo educativo nacional: ¿coercitivo o constructivo?

Acerca de NSI

NORRAG número especial (NSI en inglés) es una publicación de fuente abierta. Busca otorgar relevancia a autores de diferentes países con puntos de vista diversos. Cada número está dedicado a un tema en particular sobre la política global de educación y la cooperación internacional en educación. NSI incluye una serie de artículos concisos de diferentes actores con puntos de vista diversos y con el objetivo de cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, así como también el apoyo y la política en el desarrollo internacional de la educación.

NSI es producida por NORRAG y respaldada por la Open Society Foundations (OSF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). NSI 3 fue producida también por el Programa Interdisciplinario sobre Políticas y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (PIPE-CIDE). El contenido y las perspectivas presentados en los artículos son los de los autores individuales y no representan los puntos de vista de ninguna de estas organizaciones.

Acerca de NORRAG

Fundada en 1986, NORRAG es una red global dedicada a la cooperación y políticas internacionales en materia educativa. Cuenta ahora con cinco mil miembros y su fortaleza y fin principal es producir, divulgar y gestionar conocimientos críticos y construir capacidades en la amplia variedad de actores que constituyen su red. Estos actores dan forma y sustancia a las políticas y prácticas educativas tanto a nivel nacional como internacional, y comparten el compromiso con los principios de justicia social, equidad y calidad en la educación. Con su trabajo, NORRAG contribuye activamente al diálogo crítico sobre los desarrollos globales en el campo de la educación, movilizandoy difundiendo voces diversas y perspectivas múltiples, datos concretos y evidencias.

NORRAG es un programa asociado del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra

En www.norrag.org encontrará más información sobre NORRAG, incluido el alcance de su trabajo y áreas temáticas.



@norrag



@norrag.network



@pipecide



@pipecide

NORRAG

Network for international policies and
cooperation in education and training
Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672
1211 Ginebra 1, Suiza
+41 (0) 22 908 45 47
norrag@graduateinstitute.ch

NORRAG número especial 03, octubre 2019

Coordinación

Emeline Brylinski

Producción

Paul Gerhard, Marina Dreux Frotté

Asistente de edición

Leonor Victoria Socarras-Kutuawanamo

Corrección de estilo

Lucero Acuña Cano, Marina Dreux Frotté

Traducción al español

Tania Sánchez Michel

Diseño

Anouk Pasquier, Alexandru Crețu

NORRAG se encuentra respaldada por



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

Publicado de conformidad con los términos y condiciones de la licencia de Creative Commons: Atribución sin fines de lucro 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISSN: 2571-8010



9 772571 801003



Monitoreo global del desarrollo educativo nacional: ¿coercitivo o constructivo?

Editora invitada

Marisol Vázquez Cuevas, Profesora Afiliada, Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (PIPE-CIDE), México

Prefacio

En las últimas décadas, se han realizado esfuerzos considerables para desarrollar formas estandarizadas internacionalmente de monitorear aspectos de la educación, desde la gestión y administración hasta los resultados del aprendizaje. Las evaluaciones internacionales a gran escala movilizan recursos significativos a nivel nacional e internacional y son cada vez más influyentes en las normas y políticas. Estas evaluaciones también pueden tener consecuencias no deseadas, especialmente al sobreponer los objetivos de competencia entre países, participantes y estudiantes sobre los de inclusión y diversidad.

El trabajo de NORRAG en esta área tiene como objetivo contribuir a resaltar el papel de los datos e indicadores en los marcos de gobernanza global para la educación, así como cuestionar la implicación de las estandarizaciones moldeadas por los marcos de gobernanza; con un énfasis específico en los objetivos y marcos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relevantes para la educación.

El Número especial de *NORRAG 03, Monitoreo global del desarrollo educativo nacional: ¿coercitivo o constructivo*, ofrece un panel de reflexiones sobre cómo los informes e indicadores globales configuran la agenda de desarrollo global. Para cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, así como la promoción y la política, se invitó a diversos autores a evaluar la recepción y el impacto de estos informes sobre la gobernanza global, la intervención y el enfoque temático. Esta publicación busca cuestionar el posible efecto disruptivo de los informes globales y las pruebas estandarizadas internacionales sobre las políticas nacionales, y la viabilidad de desarrollar recomendaciones globales en un mundo de

diversidad. También busca mostrar cómo los actores de la política nacional, los miembros de la sociedad civil y los investigadores nacionales hacen uso de estos informes.

Este número se compone de cuatro secciones que hablan directamente con los responsables políticos, académicos, profesionales, organizaciones de la sociedad civil y partes interesadas. Cada sección se enfoca en un tema específico relacionado con el monitoreo global del desarrollo educativo nacional.

La primera parte presenta los objetivos principales de los informes de monitoreo global y los pone en perspectiva. Si bien demuestra cómo los datos tienen un impacto en la política educativa nacional, también destaca cómo la concepción y la financiación de estos informes pueden ignorar a sectores de la población que ya están experimentando formas de marginación.

En respuesta, la segunda parte propone un conjunto de análisis sobre cómo mejorar los informes de monitoreo. Esta sección busca explorar cómo se pueden articular mejor los informes de monitoreo en relación con las necesidades y prioridades locales, especialmente el acceso y la calidad.

La tercera parte investiga los enfoques de comunicación y difusión de los resultados. Presentando tres estudios de caso; esta breve sección ofrece reflexiones sobre la legitimidad de tales herramientas y el papel de los medios de comunicación en la recepción nacional de informes de monitoreo internacional.

La cuarta y última parte profundiza en el impacto de los informes globales sobre las políticas educativas, explorando una selección de estudios de caso de Chile, México, Sudáfrica y Suecia, así como reseñas regionales de Medio Oriente y África del Norte.

Continuando con el trabajo iniciado en el *Número Especial 01, Sobre los Movimientos y Políticas del Derecho a la Educación: Promesas y Realidades*, de NORRAG, publicado en 2018, y NSI 02 sobre *Recopilación de Datos y Creación de Evidencia para Apoyar la Educación en Emergencias*, publicado en 2019, este número tiene como objetivo alentar la diversidad de antecedentes y enfoques. Un énfasis particular de esta tercera entrega, publicada originalmente en español, se centra en América Latina y se expande al Sur y Este globales. NORRAG agradece a la editora invitada, Marisol Vázquez

Cuevas, directora ejecutiva de la Maison Universitaire Franco-Mexicaine (MUFRAMEX), en Francia, y ex directora ejecutiva, coordinadora de investigación, profesora asociada y, actualmente, profesora afiliada del Programa Interdisciplinario de Políticas y Prácticas Educativas, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en México. Marisol Vázquez Cuevas tiene una amplia experiencia apoyando reformas educativas nacionales y evaluación, involucrando agencias de desarrollo, lo cual se refleja en este número especial de NORRAG.

Gita Steiner-Khamsi
Profesor y Director
Nueva York & Ginebra

Joost Monks
Director Ejecutivo
Ginebra

Émeline Brylinski
Investigador Asociado
Ginebra

Notas a pie



1. La política sobre datos e indicadores es una de las principales áreas temáticas de NORRAG, titulada “Agendas de Política Internacional y Gobernanza Global” <https://www.norrag.org/politics-of-data-and-indicators/>

Contenidos

El impacto de los informes globales en la política educativa: ¿buscando mejorar realmente la educación en el mundo?	09
Marisol Vázquez Cuevas, PIPE-CIDE, México	
Sección 1: Principales objetivos de los informes de monitoreo global	13
01 Gobernanza a distancia por medio de la circulación de datos	14
Gita Steiner-Khamsi, NORRAG, Suiza; Teachers College, Columbia University, Estados Unidos; y Graduate Institute of International and Development Studies, Suiza	
02 Volver lo implícito, explícito, en los programas globales para informar sobre el aprendizaje, la equidad y las finanzas: un enfoque de la Teoría del Cambio	18
Karen Mundy, Instituto de Estudios sobre Educación en Ontario, Universidad de Toronto, Canadá	
03 Ayudando a que la educación mire hacia el exterior	22
Andreas Schleicher, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Francia	
04 Crítica sobre la medición de la Competencia Global de la OCDE	25
Susan Ledger, Universidad Murdoch, Australia; Michael Thier, Universidad de Oregón, Estados Unidos; Lucy Bailey, Universidad de Baréin, Baréin y Christine Pitts, NWEA, Estados Unidos	
05 El impacto de los informes globales sobre la educación	31
Paul Coustère, IIPE-UNESCO, Francia	
06 Gobernanza por datos de evaluación: ¿hasta dónde llega?	34
Ieva Raudonyte, IIPE-UNESCO, Francia	
Sección 2: ¿Cómo mejorar estos informes?	39
07 Monitoreo global de los siete objetivos ODS4 para el África Subsahariana: el imperativo de priorizar la Educación Básica Universal	40
Birger Fredriksen, Consultor, Estados Unidos	
08 Más allá de la calidad educativa: las batallas que vienen	44
Blanca Heredia, PIPE-CIDE, México	
09 Los retos de la formulación de una política pública educativa en el marco de la Agenda 2030: actuar en lo concreto, impactar en lo global	48
Patricia Vázquez del Mercado Herrera, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México	
10 Medición y comparación entre países en el contexto de iniciativas regionales: ¿estas prácticas agregan valor con respecto a las mediciones “globales” efectuadas por Organismos Internacionales? El caso de la Cooperación Técnica “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI”	52
Giulia Salieri, Fundación IDEA, México	
11 ¿Cuál es el lugar de los datos del TERCE en las agendas internacionales? Una comparación del contenido de la información regional sobre infraestructura escolar y su utilización en informes globales sobre educación	55
Esteban Villalobos-Araya, Universidad de Albany, Estados Unidos y Marcos Delprato, Universidad de Sussex, Inglaterra	

12	Los reportes mundiales sobre educación y los organismos internacionales: una cartografía del siglo XXI	60
	Alma Maldonado-Maldonado, DIE-CINVESTAV, México	
13	Estrategia de la educación superior para el cambio social: ¿cómo aprendemos de nuestras acciones?	63
	Mirka Martel, Instituto de Educación Internacional, Estados Unidos	
Sección 3: Estrategias de comunicación y difusión de los resultados de los informes		67
14	Urge en México explicar las evaluaciones educativas	68
	Francisco Ortiz León, Periódico Reforma, México	
15	PISA: la importancia de las estrategias de comunicación para informar de evaluaciones a gran escala	71
	Miriam Arteaga Cepeda, Secretaría de Educación Pública, México	
16	Actores que responsabilizan al gobierno de Camboya: ¿cómo puede hacerse?	74
	Mitsuko Maeda, Osaka Jogakuin University, Japón	
Sección 4: Experiencias internacionales de impacto		79
17	Informes mundiales de control y el papel de la socialización y el aprendizaje: el caso del impacto de la OCDE en Suecia	80
	Sotiria Grek, Universidad de Edimburgo, Escocia	
18	Constructivo y coercitivo: el impacto de los informes globales en la política educativa	84
	Javier Rojas, PIPE-CIDE, México	
19	Acciones gubernamentales que buscan influir en los puntajes PISA: experiencias desde el terreno oaxaqueño	88
	Fernando García, Universidad Marista de Querétaro, México	
20	De la tolerancia al rechazo total: la disidencia magisterial en Oaxaca y la aplicación de pruebas estandarizadas, 2008-2013	92
	Jorge Puma, University of Notre Dame, Estados Unidos	
21	Los estudios e informes internacionales y presencia en las políticas educativas de Chile	95
	Beatrice Ávalos, Universidad de Chile, Chile	
22	La universalización de la educación secundaria como atenuante en los “bajos” resultados en pruebas estandarizadas en el Medio Oriente y África del Norte	99
	Jorge Ubaldo Colin Pescina, Xaber Educación, México	
23	Financiamiento, medición y acceso: Sudáfrica y el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo	103
	Yunus Omar y Azeem Badroodien, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica	

El impacto de los informes globales en la política educativa: ¿buscando mejorar realmente la educación en el mundo?

 **Marisol Vázquez Cuevas**, Profesora Afiliada, PIPE-CIDE, Mexico y Secretaria Ejecutiva, MUFRAMEX, Francia
 marisol.vazquez@cide.edu

Este tercer número de NORRAG Número Especial (NSI, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo analizar el impacto que tienen los informes de monitoreo global en educación y en la política educativa alrededor del mundo. Los artículos que conforman este número aportan valiosas visiones y perspectivas en torno a la forma en la que son percibidos, anunciados y recibidos los informes sobre educación producidos por organismos internacionales. Dichos artículos están divididos en cuatro secciones. En la primera sección se plantea y cuestionan los objetivos que tienen los informes y evaluaciones internacionales en educación y cómo impactan en el diseño de la política educativa internacional. En una segunda sección se plantean propuestas que permitan mejorar o complementar estos informes. En una tercera sección se aborda el tema de cómo son presentados estos informes, sus limitaciones y la importancia que tiene poder traducir y transmitir la relevancia de los hallazgos de los informes a la opinión pública. Finalmente, se presentan, en una cuarta sección, casos de estudios del impacto que han tenido los informes en diversos países y regiones del mundo como: Suecia, México, Chile, Medio Oriente y Sudáfrica.

Principales objetivos de los informes de monitoreo global

Steiner-Khamsi plantea que el objetivo de los informes de monitoreo global no es simplemente el de compartir información estadística sobre el estado que guarda la educación en el mundo. Este artículo plantea una visión crítica del impacto que han tenido los informes del monitoreo global en educación y sostiene que constituyen esfuerzos que sutilmente guían y orientan las políticas educativas mundiales, justificadas por su no tan neutral interés en medir y monitorear su avance. Afirma que probablemente ahora estemos viviendo la “gobernanza a distancia mediante la circulación de datos” y con esto se exaltaría la tendencia a condicionar la ayuda recibida por las naciones a alcanzar las metas planteadas en estos informes, y se promovería la aplicación de más pruebas estandarizadas y

la recopilación y análisis de una mayor cantidad de datos. **Mundy** presenta los tres enfoques que explican el impacto que han tenido los informes globales en educación. El primero es el enfoque “datos para el aprendizaje más allá de las fronteras”, que explica y justifica la existencia de los informes como una herramienta para conocer e intercambiar mejores prácticas entre naciones. Un segundo enfoque habla de “datos para inversiones estratégicas e incentivos”, que se enfoca en brindar apoyo técnico a los gobiernos y responsables políticos para tener un mayor impacto. Un modelo final que tiene orígenes más recientes es el modelo de “datos para la rendición de cuentas”, muy pertinente para promover la transparencia, dar control a donantes y para que los ciudadanos exijan cuentas a sus gobiernos. La autora presenta también un análisis crítico y las limitantes de cada enfoque.

Mientras que Steiner-Khamsi presenta una dura crítica a los actuales esfuerzos de monitoreo de las organizaciones internacionales, **Schleicher** defiende la necesidad de contar con datos duros para comparar resultados y condiciones internacionales de los sistemas educativos y recurre a la teoría de cambio mencionada por Mundy: “datos para el aprendizaje más allá de las fronteras”. Schleicher afirma que “[Las evaluaciones internacionales y herramientas de monitoreo global] pueden ayudar a los responsables de formular las políticas, a establecer metas significativas basadas en objetivos mensurables y pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos abordan problemas similares”.

La postura de Schleicher también es cuestionada por la contribución de **Ledger, Thier, Bailey, et al.** En este artículo, los autores usan el análisis crítico del discurso para examinar la métrica de la competencia global que presenta la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Fruto de su análisis, sugieren que esta métrica está definida en términos del capital cultural de

una élite global occidental, que no toma en cuenta los valores, costumbres y recursos de la población marginada. **Coustère**, por su parte, resalta la insuficiente inversión del gasto internacional en la producción de estadísticas o conocimiento en educación, que es del 3% frente al 21% en sector salud. Sin embargo, también estima que los datos en sí no van a tener un impacto si no se identifican los “valores o circunstancias locales” que perpetúan la creencia de que la acción pública no tiene la capacidad de modificar las condiciones de vida reales de las personas.

Raudonyte afirma que las evaluaciones internacionales, como PISA, ejercen un poder blando sobre la definición de las políticas educativas, pues “lo que se mide en los sistemas educativos es importante, ya que es probable que esto influya en la forma en que los gobiernos enfocan las reformas educativas”. Asevera que el uso de estos datos tampoco es neutral, pues los gobiernos recurren a la información, y a las mismas organizaciones internacionales, para justificar políticas internas a su conveniencia.

¿Cómo mejorar estos informes?

Fredriksen levanta la voz sobre los riesgos que implica, para los países de África subsahariana, el hecho de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) le den el mismo peso al acceso y a la calidad de la educación, cuando aún persisten altos porcentajes de jóvenes no escolarizados y analfabetas. El riesgo de que estos informes globales sobre educación no prioricen el acceso sobre la calidad implicará que se debiliten aún más las voces de la población con mayor vulnerabilidad. **Heredia** coincide con Fredriksen, pues afirma que la búsqueda por mejorar la “calidad educativa” que tanto buscan los informes globales promover no representa una solución deseable en sociedades tan desiguales, como lo es el caso de México -país analizado por la autora-. Ella propone que la inclusión educativa de sectores en desventaja, la retención de los mismos y los retornos a la educación sean temas que precedan en prioridad a la calidad en sí.

Los informes de monitoreo global en educación si bien permiten que otras naciones tengan acceso a información estadística y de análisis que de otra forma no tendrían, se olvidan, en su mayoría, de tomar en cuenta la visión y experiencia de los actores locales de las comunidades educativas. **Vázquez del Mercado** aborda este tema y propone que las políticas públicas tomen en cuenta las necesidades locales al tratar de cumplir metas globales. Esta visión es apoyada también por **Salieri**, quien presenta el ejemplo de la Cooperación “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI”, una cooperación en materia de infraestructura en 12 países de América Latina. Salieri afirma que esta cooperación es un ejemplo de monitoreo y cooperación regional que han recabado información sobre infraestructura a nivel local para emitir recomendaciones

basadas en un análisis más pertinente de las necesidades y características de cada nación participante. **Villalobos y Delprato** retoman este análisis sobre infraestructura y celebran que esta información sea incluida en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de la calidad de la educación de América Latina de la UNESCO. Estos esfuerzos proveen de soluciones y hallazgos que pueden ser de una implementación más inmediata y pertinente en países con niveles bajos o medios de desarrollo, que aquellos provenientes de estudios globales que ofrecen recomendaciones más cercanas a las necesidades de países desarrollados.

Finalmente, surgen dos recomendaciones de los expertos sobre formas en las que se puede mejorar el monitoreo global y esta es la inclusión de temas que actualmente no son tratados con la profundidad que sería necesaria: rankings internacionales de educación superior, mencionada por **Maldonado**, y el impacto de la educación internacional en la forma de intercambios educativos, presentada por **Martel**. Por un lado, la calidad actual de las evaluaciones sobre la calidad de la educación superior que se cuentan es deficiente y altamente influenciada por instituciones privadas, además de que los organismos internacionales no se han manifestado al respecto, como lo afirma Maldonado. Por otro lado, Martel sostiene que los intercambios educativos internacionales representan ya una práctica común a nivel mundial, que repercute en la formación de la fuerza laboral, en su crecimiento personal y profesional y sería pertinente dar mayor visibilidad y atención a las prácticas y experiencias en la materia en los informes internacionales.

Estrategias de comunicación y difusión de los resultados de los informes

Uno de los más grandes retos es dar sentido a los hallazgos internacionales que se han ido desvaneciendo al grado de perder significado y relevancia en su propio contexto (Steiner-Khamsi, 2016), lo cual no es tarea sencilla. En este apartado se aborda este tema. Esta sección está integrada por tres artículos, dos de los cuales utilizan el caso de la difusión de los resultados de informes y evaluaciones internacionales en México y uno presenta el caso de Camboya. **Ortiz** considera que la difusión y atención que los medios prestan a la publicación de resultados de los informes globales en educación ha ido decreciendo en México, debido a que las organizaciones internacionales no han podido explicar cuál es el impacto o relevancia de estos estudios al explicar el estado que guarda la educación en México. **Arteaga** presenta una campaña de comunicación que fue realizada en México en torno la aplicación de la prueba PISA en 2009. Este artículo subraya la importancia de sensibilizar y acercar a la comunidad educativa a las pruebas internacionales y nacionales, explicarles por qué son importantes y qué implicaciones tendrán -o no- en su

futuro educativo. El caso de México es un gran ejemplo de una sociedad en la que los actores educativos tienen la libertad de expresar sus necesidades, demandar mejoras, y promover cambios. Sin embargo, no todas las naciones la tienen y **Maeda** presenta el caso de Camboya en donde la voz de los medios de comunicación y los actores educativos están siendo silenciados por el actual gobierno dictatorial y resulta imposible atender recomendaciones de informes globales que afirman que los actores educativos pueden presionar al gobierno para mejorar el sistema.

Experiencias internacionales de impacto

Esta sección presenta estudios de caso sobre el impacto que han tenido los informes y las evaluaciones del monitoreo educativo global. **Greik** presenta el caso de Suecia, uno emblemático de cómo, a través de un proceso de socialización, se ha creado un consenso absoluto sobre la importancia de PISA y la OCDE. Este consenso define el camino en materia de política educativa y afirma que esta teoría de “gobernar a distancia” por los organismos internacionales, específicamente por la OCDE en el caso de Suecia, ha implicado contradictoriamente, mucha proximidad, porque los expertos parecen siempre presentes en el ámbito nacional sueco.

Los cuatro artículos siguientes abordan casos en América Latina. **Rojas** afirma que la Reforma Educativa de gran envergadura que se dio en 2013 en México, fue fuertemente determinada por la influencia de organismos internacionales como la OCDE. Esta reforma no hubiera sido posible sin la guía de las recomendaciones y el análisis de estos organismos. Sin embargo, esta innegable adopción de recomendaciones internacionales, como lo afirma el autor, puede ser un arma de doble filo, al grado que al día de hoy esta reforma se encuentra en riesgo, pues el actual presidente de México ha decidido eliminarla, por considerarla un proyecto antinacional. Al contar el presidente con la mayoría parlamentaria en el Congreso, probablemente así será y la reforma se esfumará.

García por su parte presenta su experiencia como director de una escuela en Oaxaca -uno de los estados con más tendencia a la izquierda política en México- en el año 2009, cuando tuvo lugar la campaña para acercar a los docentes y alumnos a la prueba PISA. Menciona cómo el gobierno en ese entonces parecía decidido a hacer lo posible por mejorar los resultados de México en la prueba y recurrieron una campaña cuasimercadotécnica para lograrlo. Este periodo fue de gran relevancia para México y es también abordado por **Puma**, quien afirma que 2009 fue la última vez que PISA pudo ser aplicado en la región de Oaxaca, pues después de ese gran esfuerzo por integrar y preparar a los docentes y estudiantes para PISA, el fracaso de no haber mejorado los puntajes de PISA, aunado a otras coyunturas políticas, provocó

que esta región se levantara en armas contra cualquier tipo de evaluación y en contra de la implementación de la Reforma Educativa de 2013 en general, misma que no pudo ser llevada a cabo en esa región. **Avalos** aborda la influencia de los organismos internacionales en la política educativa de Chile, en particular las reformas llevadas a cabo entre 2015 y 2018. Afirma que los reportes y evaluaciones internacionales han permitido que se logren aprobar leyes que buscan un sistema más inclusivo, dotado de docentes mejor formados y con adecuadas condiciones de trabajo.

Colín aborda el caso del Medio Oriente y África del Norte. Este estudio apoya la idea planteada por Fredriksen y Heredia en la segunda sección del volumen, al afirmar que el acceso a la educación en esta región del mundo, y muy probablemente en los países en desarrollo, representa un obstáculo para lograr incrementar los resultados en pruebas estandarizadas, pues los estudiantes de bajos recursos tienen forzosamente niveles más bajos de desempeño y explican una gran parte de esta caída en los resultados de TIMSS que tanta alarma causó en 2015. Finalmente, **Yunus y Badroodien** presentan el caso de Sudáfrica, y su compromiso, posterior al *apartheid*, de alinear políticas escolares nacionales con los informes de monitoreo global, como el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEMR, por sus siglas en inglés). Destaca las especificaciones de la Ley de Escuelas de Sudáfrica (1996) que creó *de facto* un sistema con dos niveles de enseñanza en Sudáfrica después de 1994. El documento plantea cómo, recientemente, hay un nuevo espectro de asociaciones público-privadas que proveen educación para los pobres y que cuestionan el mayor compromiso de Sudáfrica con el logro de los ODS.

En resumen

En este volumen de NORRAG se subraya la legitimidad de los informes de monitoreo global en educación como instrumentos estadísticos rigurosamente contruidos, así como su utilidad para conocer el estado que guardan aspectos básicos de la educación en el mundo. Sin embargo, este volumen de NSI nos muestra que la utilidad de estos informes se ve limitada por la forma en la que se integran, se utilizan y se presentan los informes. Sesgados de origen por una no suficiente inclusión de casos y perspectivas de países en vías de desarrollo, las recomendaciones no siempre contextualizadas y mejores prácticas que resultan poco acertadas y pertinentes a los contextos de desventaja que se viven en muchos rincones del mundo, estos informes y estudios merecen un análisis a profundidad sobre cómo hacer para mejorarlos y ayudarles a lograr su cometido final: contribuir a mejorar la educación en el mundo.

Los artículos que integran NSI 03 nos permiten conocer experiencias en las que el impacto de estos informes ha sido mayor, resalta el caso de Suecia, México, y Chile. Se

presentan también experiencias de cómo son presentados ante la opinión pública estos informes, y cómo parece no haber un ejercicio serio al transmitir y traducir los hallazgos a la opinión pública. Incluir las voces de los actores locales, negociar con las fuerzas internas -antes o simultáneamente que con los organismos internacionales- cualquier tipo de reforma que afecte directamente sus intereses son también factores esenciales para lograr que estas acciones, basadas en las recomendaciones de expertos, sobrevivan. Como afirma Grek, el proceso de socialización es clave.

Es importante también tener en mente que estos organismos tienen intereses que van más allá de mejorar la educación en el mundo, que sesgan la neutralidad de sus recomendaciones y encuentran formas de tener a más países cautivos de estas evaluaciones mediante ejercicios como el Índice del Capital Humano del Banco Mundial, mencionado por Steiner-Khamsi. En cuanto las áreas que los informes podrían incluir en un futuro, se menciona la evaluación internacional de la educación superior y el impacto de los intercambios académicos internacionales. Se resalta el tema de la constante lucha entre el acceso y la calidad de la educación y lo complicado que resultará para naciones en vías de desarrollo atender ambos aspectos paralelamente, como lo plantean los ODS, cuando pareciera que mejorar en un indicador implica afectar el otro. Muchos aspectos quedan aún por abordar, pero este número espera contribuir a profundizar el debate.



Referencias

Steiner-Khamsi, G. (2016). Global Indicators and Local Problem Recognition: An exploration into the statistical eradication of teacher shortage in the post-socialist region. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, and A. Verger, eds., *The Handbook of Global Education Policy*, pp. 573-589. Chichester: John Wiley and Sons.

Sección 1

Principales objetivos de los informes de monitoreo global

Gobernanza a distancia por medio de la circulación de datos

 **Gita Steiner-Khamisi**, Directora, NORRAG, Profesora del Teachers College, Columbia University, Estados Unidos y del Graduate Institute of International and Development Studies, Suiza
 steiner-khamisi@exchange.tc.columbia.edu

Resumen

Este artículo se hace la pregunta, si la gobernanza por números se ha transformado en gobernanza a distancia mediante la circulación de datos. El monitoreo global del desarrollo educativo nacional se presenta como resultado de, al tiempo que exalta, la tendencia hacia: (i) ayuda basada en resultados, (ii) más pruebas y (iii) extracción y distribución de datos. En la medida que el Banco Mundial se ha convertido en el banco proveedor de conocimiento para todos los países, el artículo también explora los cambios en la definición de desarrollo y elegibilidad de la ayuda que podrían tener lugar.

Palabras clave

Gobernanza por números
Educación basada en resultados
Organizaciones internacionales
Asistencia oficial para el desarrollo
Educación global

El término “gobernanza por números” ha tenido una transformación notable durante un breve período de diez años. Introducido en estudios de políticas hace diez años para describir el crecimiento exponencial de las evaluaciones internacionales de estudiantes a gran escala (ILSAs, por sus siglas en inglés) (Grek, 2008) y el cambio de la evaluación externa a la autoevaluación (Ozga, 2009); hoy en día se utiliza como un término general para capturar la datificación de las decisiones políticas a través de estudios de referencia, evaluaciones comparativas y evaluación de resultados. Estas herramientas de políticas “sutiles” comparten un interés en medir y monitorear los resultados.

Podría decirse que las herramientas de regulación de tipo “drástico” (los decretos, las inspecciones aleatorias para verificar la implementación de los decretos y las sanciones por incumplimiento) han sido reemplazadas por una gobernanza por números. En educación, la orientación hacia los resultados ha desencadenado una proliferación de ILSAs. Dependiendo de su agenda política, los gobiernos nacionales están utilizando los resultados de los ILSA, como PISA y TIMSS, para añadir o quitar presión en la reforma de la educación pública. Diez años más tarde después de que surgió el término por primera vez, la pregunta se convirtió en: ¿deberíamos tomar el debate de los estudios de políticas a escala y preguntarnos si la gobernanza mediante los números se ha transformado en “dirección a distancia” (Rose y Miller, 1992), “gobernanza a distancia” (Rinne y Ozga, 2009, p. 67), o para ir un paso más allá, metamorfoseado en “gobernanza a distancia mediante (la circulación de datos)” (Piattoeva, Gorodski Centeno, Suominen y Risto, 2018, p. 117). Los informes anuales de monitoreo de los tres regímenes internacionales en educación, en particular, Panorama de la educación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE), el Informe sobre el desarrollo mundial (Banco Mundial) y el Informe de seguimiento de la educación en el mundo (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO) son dignos de recordar aquí.

Gobernanza a distancia a través de la circulación de datos

En un capítulo fascinante sobre la política de las evaluaciones nacionales a gran escala, Nelli Piattoeva *et al.* (2018), acuñó el término “gobernanza por circulación de datos” para demostrar cómo los gobiernos nacionales de Brasil, China y Rusia (los objetos de su estudio) utilizan la circulación de datos comparativos como una herramienta para legitimar sus decisiones políticas. Este hallazgo no debe subestimarse, ya que los tres países enfrentan grandes desafíos con la disponibilidad de datos confiables, dado que los funcionarios gubernamentales a nivel distrital y local no saben cómo hacer uso de los datos en su propio trabajo diario. Los gobiernos de los tres países no están solos en tener que producir constantemente datos comparables internacionalmente sólo para entonces, con gran dificultad y con un poco de imaginación, traducir los hallazgos internacionales al nivel nacional o local. Ese es su desafío, el dar sentido a los hallazgos internacionales que se han ido desvaneciendo al grado de perder significado y relevancia en su propio contexto (Steiner-Khamsi, 2016a).

Esta situación “sin sentido” sólo logra tenerlo si observamos el contexto más amplio del rápido avance de la gobernanza a distancia mediante la circulación de datos. Me gustaría limitar mis comentarios a tres observaciones, que se resumen a continuación. El monitoreo global de los desarrollos nacionales es el resultado de, al tiempo que exalta, la tendencia hacia: (i) ayuda basada en resultados, (ii) más pruebas y (iii) extracción y distribución de datos.

Ayuda basada en resultados. Hemos entrado en una nueva era en la que el conjunto anterior de condicionamientos macroeconómicos y políticos para la ayuda (reforma estructural, alivio de la pobreza, buen gobierno) ha sido reemplazado gradualmente por condicionamientos programáticos. Actualmente, el proyecto financiado debe demostrar que los resultados cumplen con el objetivo establecido en el plan del proyecto, la estrategia del sector o la definición de un proyecto exitoso del organismo donante. Por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo distingue entre programa y apoyo a políticas y utiliza su calendario de financiamiento como un apalancamiento para asegurar que se implementen políticas que hagan que el proyecto financiado sea sostenible a largo plazo. De manera similar, la Alianza Global para la Educación distingue entre la parte fija y la variable de la subvención. Los gobiernos receptores deben demostrar con números que los fondos se han utilizado para mejorar la calidad, los resultados de aprendizaje y la equidad en los sistemas educativos. Es importante tener en cuenta que la Alianza Mundial para la Educación es una excepción notable. No todos los donantes están comprometidos a hacer cumplir la equidad. Una de las críticas a los bonos de impacto social, por ejemplo, es la falta de preocupaciones

de equidad y el corto período de tiempo durante el cual los implementadores tienen que fabricar resultados mensurables y positivos. Como era de esperar, los implementadores evitan inscribir a “aprendices lentos” y otros grupos vulnerables en sus programas educativos.

Más pruebas. Nos hemos acostumbrado a ver crecer la lista de países que participan en PISA y TIMSS durante la última década. Sin embargo, lo que sucedió en 2018 probablemente generará un salto cuantitativo en la cantidad de países que participarán en el futuro en las ILSA. El Informe sobre el desarrollo mundial de 2019 (Banco Mundial, 2018) dio a conocer el proyecto de capital humano y, en particular, el Índice de Capital Humano (HCI, por sus siglas en inglés) a una audiencia más amplia en octubre de 2018. Según el Banco Mundial (2018) el HCI mide la cantidad de capital humano que un niño nacido hoy en día puede esperar alcanzar a los 18 años. El índice transmite la productividad de la próxima generación de trabajadores en comparación con un punto de referencia de educación completa y salud total.

El componente educativo de la HCI mide tanto la cantidad (años de escolaridad ajustados por aprendizaje), como la calidad (resultados conciliados de pruebas) de los sistemas educativos. El punto de referencia para años de escolaridad es 14 y los expertos del Banco Mundial establecieron que, de todos los sistemas educativos del mundo, Singapur es el que más se acerca al punto de referencia internacional de “educación completa”. Es un sistema en el que el tiempo de los niños en la escuela es utilizado con mayor efectividad o, para decirlo de otra manera, con menos desperdicio. Al igual que en Singapur, con los niños en Austria se espera también, que completen 13.9 años de escuela. Sin embargo, sus años de escuela ajustados al aprendizaje, que toma en cuenta lo que los niños realmente aprenden, son solo 11.7 años. Angola, otro país a la cabeza del alfabeto, pierde casi la mitad de sus logros educativos debido a la mala calidad de la educación. Si se tiene en cuenta lo que los niños realmente aprenden en las escuelas de Angola, los años esperados de escuela se reducen a 4,1 años (véase <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>). La posición HCI para Austria es el lugar número 12, mientras la de Angola es del 147 de 157 países. La metodología para calcular los resultados armonizados de pruebas ha generado críticas por su dependencia de los ILSA. Además, el proyecto de capital humano ha interpolado datos si los países no participaron en cada ronda de pruebas y/o extrapolado datos si faltaban datos sobre una de las pruebas. En efecto, la HCI obliga a los gobiernos a participar en cada ronda de TIMSS, PISA, PIRLS, SACMEQ, EGRA, etc., porque las inter y extrapolaciones a menudo son perjudiciales para los resultados armonizados de pruebas del sistema educativo.

Extracción y distribución de datos. ¿Cuánto es demasiado? En un entorno de monitoreo global competitivo, organizaciones internacionales recopilan cada vez más datos en un número cada vez mayor de países, temas, segmentos de población y en un intervalo de tiempo cada vez menor. Por el bien de su propia supervivencia, las organizaciones internacionales están bajo presión para expandir constantemente su esfera de influencia para mantenerse a la par de sus competidores internacionales y regionales. El signo temprano de una expansión cada vez mayor fue la decisión de PISA de incluir un dominio adicional. Inicialmente enfocada en lectura, matemáticas y ciencias para estudiantes de 15 años, la prueba comenzó a incluir un dominio adicional con una amplia gama de temas, que van desde la educación financiera (PISA 2012, PISA 2015) hasta la competencia global (PISA 2018). Al mismo tiempo, su cartera también incluye PISA para el desarrollo, PISA preescolar, PISA para escuelas y PISA4You. La rápida expansión de PISA a través de temas, países y la vida útil se ha convertido en un objeto de intenso escrutinio y debate (ver Addey, 2017; Gorur, 2016; Sellar y Lingard, 2014; Verger y Parcerisa, 2017). El sector privado se beneficia enormemente de PISA. Pearson LLC, por ejemplo, recibe un pago por diseñar y pilotear la prueba y por producir videos e informes. Al mismo tiempo, el gigante de los negocios vende libros de texto y materiales a los padres en preparación para las pruebas estandarizadas. Según lo explicado y problematizado en otra parte (Steiner-Khamsi, 2016b), los estándares son buenos para los negocios porque el mismo plan de estudios, el programa de capacitación de maestros, el libro de texto y la evaluación de los estudiantes pueden usarse en un número inmenso de escuelas, distritos y países, generando así una economía de escala.

Elevando el nivel del desarrollo, creando nuevos tipos de clientes para asistencia técnica

La comunidad de socios para el desarrollo enfrenta un problema que puede resultar ser positivo. En varias regiones, especialmente en América Central, América Latina y el sudeste asiático, los países se están graduando en la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Estos países dejaron de ser clasificados como economías de ingresos bajos y medios-bajos y, por lo tanto, han dejado de ser elegibles para préstamos y donaciones en condiciones favorables. Por lo tanto, es un momento oportuno para preguntarnos qué pasará al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, al Banco Mundial, a la UNESCO, a los donantes bilaterales y, quizás porque nos incide directamente, que pasará con nosotros, los expertos que construyeron una carrera trabajando en ayudar o estudiar el desarrollo.

Primero, la definición de AOD no está escrita en piedra. Desde su inicio en 1969, el CAD de la OCDE ha “modernizado” o adaptado continuamente el concepto al entorno cambiante

de la ayuda (Hynes y Scott, 2013). En segundo lugar, los objetivos de la asistencia financiera externa han cambiado. La OCDE, por ejemplo, identifica 57 países como estados frágiles (OCDE DAC, 2018). Finalmente, y de manera importante, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 eliminaron la diferenciación entre países desarrollados y subdesarrollados y, la reemplazaron con una agenda global, dirigida a todos y cada uno de los países del mundo. En retrospectiva, debemos reconocer que los dos guiones anteriores acordados internacionalmente —la Educación para Todos 2000 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015— fueron etiquetados por error como una “agenda global”.

La nueva orientación global de los ODS 2030 explica por qué las organizaciones internacionales operan a un nivel verdaderamente global. El Banco Mundial y la UNESCO solían ser las organizaciones encaminadas a los pobres, mientras que la OCDE se centraba en los países ricos. Ahora, las tres organizaciones internacionales recopilan y distribuyen información sobre todos los países. La lista de “países socios” que no pertenecen a la OCDE está creciendo con cada nueva publicación anual del Panorama de la educación. Más visible con su proyecto de capital humano, el Banco Mundial, a su vez, se ha convertido en el banco de conocimiento para todos los países, pobres y ricos. Si el Índice de Capital Humano reemplazará al Índice de Desarrollo Humano en un futuro no muy lejano, las definiciones de elegibilidad para el desarrollo y la ayuda experimentarán un cambio dramático: todos los países, excepto Singapur y algunos otros del Este de Asia que tienen excelente avenencia de las pruebas, pero Incluyendo a Austria y otros países de la OCDE con “bajo rendimiento”, se convertirán en clientes de la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial. Recibirán ayuda, o más bien asistencia técnica, sobre cómo su población, desde el grupo de edad de bebés hasta los adultos, debería mejorar los puntajes de las pruebas en una amplia gama de temas, incluidas las habilidades sociales y emocionales (OCDE PISA, 2018).

Además, es probable que la gran cantidad de países de “bajo rendimiento”, como Angola, Egipto, Sudáfrica y otros países cuyo nivel educativo se redujo estadísticamente a la mitad, o más, por el Índice de Capital Humano dado que los niños en sus países pierden el tiempo en el aprendizaje escolar, reciban ayuda o asistencia técnica excesivas. Como resultado, los espacios vacíos dejados por los países que se graduaron de la AOD serán ocupados por los países que ocupan un lugar bajo en el Índice de Capital Humano. En otras palabras, aunque muchos países se han graduado de la ayuda, HCI ha hecho posible que los mismos países que ya han madurado económicamente, posiblemente regresen y sean elegibles para la Asistencia Oficial para el Desarrollo. Como era previsible, existe una relevante correlación entre el ingreso nacional bruto (INB) per cápita, productividad y el

HCI. Siempre que HCI se utilice como uno de los criterios para determinar la elegibilidad de los préstamos y donaciones en condiciones favorables, el Banco Mundial puede muy bien operar en el futuro en países que ahora están clasificados como economías de ingresos medios y altos. Si el escenario futuro realmente se sostiene, la categorización de los países ya no estará en el INB/ per cápita (ingreso bajo, medio-bajo, medio-alto, alto) sino en la productividad proyectada de un país (percentil 25, percentil 50, percentil 75), como se propone en el proyecto de capital humano (Banco Mundial, 2018, p. 59).

Referencias

Addey, C. (2017). Golden relics and historical standards: how the OECD is expanding global education governance through PISA for Development. *Critical Studies in Education*, 58 (3), 311-325.

Gorur, R. (2016). Seeing like PISA: A cautionary tale about the performativity of international assessments. *European Educational Research Journal*, 15, 598 – 616.

Grek, S. (2008). From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 7 (2), 208-218.

Hynes, W. and Scott, S. (2013). *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticism and a Way Forward*. Paris: OECD Development Co-Operation Working Papers No. 12, OECD Publishing.

OECD DAC. (2018). *States of Fragility Report 2018*. Paris: OECD Development Assistance Committee.

OECD PISA. (2018). *Social and Emotional Skills. Well-being, connectedness and success*. Paris: OECD PISA.

Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24 (2), 261-272.

Piattoeva, N., Gorodski Centeno, V., Suominen, O., and Rinne, R. (2018). Governance by data circulation? The production, availability, and use of national large-scale assessment data. In J. Kauko, R. Rinne, and T. Takala, eds., *Politics of Quality in Education. A comparative study of Brazil, China, and Russia*, pp. 115-135.

Rinne, R. and Ozga, J. (2011). Europe and the global: The role of the OECD in education politics. In J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm, and H. Simola, eds., *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Education*, pp. 66-75. London: Routledge.

Rose, N. and Miller, P. (1992). Political power beyond the State: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-2005.

Sellar, S. and Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40 (6), 917-936.



Steiner-Khamsi, G. (2016a). Global Indicators and Local Problem Recognition: An exploration into the statistical eradication of teacher shortage in the post-socialist region. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, and A. Verger, eds., *The Handbook of Global Education Policy*, pp. 573-589. Chichester: John Wiley and Sons.

Steiner-Khamsi, G. (2016b). Standards are good (for) business: standardised comparison and the private sector in education. *Globalisation, Societies, and Education*, 14 (2), 161-182.

Verger, A., and Parcerisa, L. (2017). *Accountability and education in the post-2015 scenario: International trends, enactment dynamics and socio-educational effects*. Paper commissioned for the 2017/8 Global Education Monitoring Report, Accountability in education: Meeting our commitments. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259559e.pdf>. Paris: UNESCO GEMR.

World Bank. (2018). *The World Development Report 2019. The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank. Open-access: doi:10.1596/978-1-4648-1328-3

Volver lo implícito, explícito, en los programas globales para informar sobre el aprendizaje, la equidad y las finanzas: Un enfoque de la Teoría del Cambio

 **Karen Mundy**, Profesora, Instituto de Estudios sobre Educación en Ontario, Universidad de Toronto, Canadá
 karen.mundy@utoronto.ca

Resumen

Este artículo busca cuestionar el posible efecto perjudicial, con consecuencias positivas o negativas, de los informes globales sobre políticas nacionales y la viabilidad de desarrollar recomendaciones globales en un mundo de diversidad. Esta pieza presenta tres enfoques o “teorías del cambio” subyacentes: “datos para el aprendizaje más allá de las fronteras”, “datos para la inversión estratégica” y “datos para la rendición de cuentas (mutua)”. También busca mostrar cómo los actores de las políticas nacionales, los miembros de la sociedad civil y los investigadores nacionales hacen uso de estos informes.

Palabras clave

Teorías del cambio
Rendición de cuentas
Incentivos
Monitoreo global

Introducción

Los últimos 75 años han visto un aumento sorprendente de nuevas formas y usos de datos provenientes de distintos países y comparativos sobre políticas educativas a nivel global. En este breve artículo sostengo que, tres “teorías del cambio” (ToC, por sus siglas en inglés) subyacentes están implícitas en las discusiones sobre los datos y los informes transnacionales, lo que implica visiones muy diferentes sobre cómo se utilizarán estos datos (Brest, 2010).

Uno, que podríamos llamar el modelo de “**datos para el aprendizaje más allá de las fronteras**”, se centra en el uso de influencias transnacionales para fomentar el intercambio y el aprendizaje del exterior. Una segunda teoría que podríamos titular como modelo de “**datos para inversiones estratégicas e incentivos**” que se centra en el desarrollo de puntos de apoyo más sólidos para incentivar la política nacional y a los responsables políticos. Un modelo final, uno que tiene orígenes más recientes, es el modelo de “**datos para la rendición de cuentas**”.

Cada uno de estos modelos ha surgido en diferentes periodos históricos y, como resalto, están cada vez más mezclados en el trabajo de las instituciones internacionales y defendidos por diferentes tipos de organizaciones.

No obstante, creo que podemos basarnos en las tres teorías del cambio con fines heurísticos, como “tipos ideales” para aclarar los objetivos, propósitos y características organizativas de los diferentes enfoques de la presentación de informes internacionales y volverlo implícito en explícito, de manera que abran la posibilidad de un uso más democrático y de mayor impacto de los datos globales.

Cambiando los fundamentos y las teorías del cambio en los informes de educación global

Cada una de las tres “teorías del cambio” proporciona un enfoque racional diferente para los informes y datos transnacionales sobre la educación global. Tienen diferentes efectos e implicaciones para la formulación de políticas nacionales y los responsables de formularlas, y para las políticas a nivel global entre los estados y los actores internacionales.

Datos para el aprendizaje más allá de las fronteras: El establecimiento temprano por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de métricas comparables a nivel mundial en sistemas educativos después de la Segunda Guerra Mundial se llevó a cabo principalmente como un esfuerzo por apoyar el aprendizaje colegial e internacional entre los gobiernos sobre políticas y programas y para monitorear el desarrollo global. La UNESCO creó un sistema basado en la auto información de datos de baja inversión. El modelo era fundamentalmente de desarrollo y apoyaba la capacidad estadística nacional, la capacidad y apropiación nacional. De manera similar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en sus primeros años trabajó principalmente como un ente revisor y un mecanismo de intercambio entre pares, con estudios e informes principalmente asignados por grupos de ministros para enfrentar desafíos específicos. Los primeros avances en las evaluaciones de aprendizaje transnacional siguieron una lógica similar de “baja inversión”: la Agencia de Calidad de la Educación (IEA, por sus siglas en inglés) se estableció como un laboratorio de investigación para permitir el aprendizaje más allá de las fronteras.

Datos para inversiones estratégicas e incentivos: Las décadas de 1980 y 1990 vieron un cambio hacia el uso de datos educativos para priorizar y validar las inversiones educativas, especialmente de actores globales para países en desarrollo. Transnacionalmente, el Banco Mundial emergió como una voz para liderar la necesidad y el uso de datos educativos comparativos para respaldar el modelado económico de prioridades y estrategias para la educación y realizó una prueba piloto del uso de estos datos para crear incentivos para reformar (ver World Bank, 1995). En la década de los 90, la OCDE fundó el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), que se convirtió en una poderosa influencia en las políticas nacionales, cambiando su trabajo educativo de forma irrevocable para pasar de ser una plataforma modesta para el diálogo sobre políticas educativas entre países hasta alcanzar su actual dimensión como emprendedor de políticas por derecho propio (Martens and Jacobi, 2010). En lugar de un enfoque más tenue para el aprendizaje, el Banco Mundial y la OCDE promovieron mecanismos con una ToC que privilegiaba

un punto de apoyo técnico externo a nivel mundial que se movilizó para influenciar las decisiones nacionales y la priorización.

Datos para la rendición de cuentas (mutua): Desde el año 2000, hemos visto una “teoría del cambio” adicional y superpuesta a estas dos originales. Podríamos llamar a esto: enfoque de “datos para la rendición de cuentas”, un enfoque que enfatiza la necesidad de usar datos transnacionales para hacer que los gobiernos rindan cuentas para lograr resultados sólidos basados en sus planes y compromisos. Esta ToC combina dos lógicas muy diferentes: por un lado, un fuerte enfoque en los “resultados y el rendimiento” en la comunidad de desarrollo, y por el otro, nuevos esfuerzos de un movimiento activo de la sociedad civil para utilizar la transparencia y la responsabilidad social en los sistemas educativos y los compromisos a la rendición de cuentas mutua a escala nacional e internacional incorporada en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Por lo tanto, los gobiernos donantes se apoyan cada vez más en los indicadores de desempeño para administrar sus asignaciones de ayuda y presionar a los responsables de políticas nacionales a utilizar indicadores e incentivos para impulsar resultados más sólidos (como, por ejemplo, la revisión de ayuda multilateral del Reino Unido); mientras que la sociedad civil presiona para la rendición de cuentas, tanto hacia arriba, de los donantes hacia quienes reciben las ayudas, como hacia abajo, de los gobiernos hacia sus ciudadanos (véase, por ejemplo, el Informe sobre el desarrollo mundial 2004 del Banco Mundial; Verger y Novelli, 2012).

Muchos autores han escrito sobre los pros y los contras de estos variados fundamentos y teorías del cambio para el monitoreo y los datos transnacionales. Cada una parece tener consecuencias intencionales como no intencionales, tanto a nivel de política nacional como mundial.

- La teoría de los “**datos para el aprendizaje más allá de las fronteras**” tiene la ventaja supuesta de crear comunidades de práctica reales entre los países en desarrollo, y mantener el enfoque en la capacidad a nivel nacional para generar datos. Al mismo tiempo, la recopilación y el seguimiento de datos transnacionales en los años 60, 70 y 80 se quedaron estancados rápidamente en los recursos y materiales (inputs) y los datos descriptivos. Esta teoría carecía de un fuerte conjunto de incentivos para movilizar la acción internacional y nacional, ya que no tenía forma de medir la efectividad.

Una lección que las organizaciones internacionales pueden haber aprendido de la teoría “datos para el aprendizaje” es que cuando los informes no están vinculados a incentivos que los hagan actuar, su apoyo puede disminuir fácilmente, como por ejemplo, en la

disminución gradual del apoyo a la UNESCO y a sus informes estadísticos reportados en los años 80 y 90. Este apoyo solo revivió como parte del nuevo movimiento para la “rendición de cuentas” que surgió después de la adopción del consenso de desarrollo de 2002, y como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la creación de informes más rigurosos orientados a la rendición de cuentas en el Informe del Seguimiento de la Educación Mundial.

- La teoría de **“datos para la inversión estratégica”** es una vía de identificación clave para vincular los datos de educación transnacional con la acción. Pero carecía de una teoría sobre cómo los estados y otros actores políticos podrían “aprender” a través de la colaboración y tendían a producir ejercicios tecnocráticos en la recolección y utilización de datos. Este enfoque se adaptaba mejor a la entrega de paquetes de ayuda y la introducción al financiamiento basado en el desempeño que a la generación de coaliciones de reforma de manufactura nacional. PISA, que surgió bajo los auspicios de un club de países, sin duda tuvo el mayor “éxito” de cualquier esfuerzo transnacional de datos bajo el modelo de “datos para inversión estratégica”. Sin embargo, aunque tiene mucho que enseñarnos acerca de cómo los datos que comienzan a partir de una colaboración pueden constituir gradualmente un apoyo externo que permite el cambio de políticas a partir de un actor internacional que antes era débil, los efectos de PISA en las políticas educativas fueron muy variados dependiendo de la política nacional y los regímenes políticos.

Las principales inversiones en datos de desarrollo educativo durante este período tuvieron un impacto sorprendentemente limitado en los países en desarrollo. Quizás esto puede explicarse en parte por la falta de colaboración genuina entre los países detrás de los esfuerzos de “datos para inversiones estratégicas”.

- La teoría del cambio de los **“datos para la rendición de cuentas”** era discutiblemente más clara acerca de cómo los datos podrían usarse para que los donantes y los gobiernos rindieran cuentas y estimularan el cambio. Esto dio un papel más relevante a los ciudadanos y mostró cómo los procesos transnacionales podrían trabajar en conjunto con coaliciones nacionales para lograr reformas. Sin embargo, esta teoría del cambio también subestimó la medida en que los datos podrían impulsar los procesos de políticas en el contexto de una gobernanza débil. A nivel global, las estructuras de gobierno rara vez se formalizan de manera que produzcan una sólida rendición de cuentas. Un monitoreo como el proporcionado por el Informe de Seguimiento de la

Educación en el Mundo (GEMR, por sus siglas en inglés) de la UNESCO es una herramienta débil para que los donantes y multilaterales rindan cuentas, especialmente cuando los vientos políticos, como los que impulsaron la agenda de la eficacia de la ayuda, cambian de dirección. Esta debilidad se traduce en alivio cuando los esfuerzos más politizados de monitoreo y presentación de informes, como la Comisión de Educación, superan los informes tradicionales de rendición de cuentas. En los países en desarrollo caracterizados por democracias débiles y capacidad burocrática limitada, la capacidad de utilizar la evidencia para “mantener la verdad en el poder” está muy limitada, como se documenta en informes sobre evaluaciones de aprendizaje conducidas por los ciudadanos y sobre coaliciones nacionales de la sociedad civil.

Monitoreo global para el aprendizaje y la rendición de cuentas: cómo hacer explícito lo implícito

En este breve artículo, he tratado de mostrar cómo un uso más sólido y explícito de un enfoque de la teoría del cambio puede ayudarnos a comprender por qué y cómo funciona el monitoreo y la presentación de informes a nivel mundial. Las teorías del cambio pueden ayudarnos a hacer explícito lo implícito y, al hacerlo, abrir el debate sobre el propósito, el uso y las posibilidades democráticas de un monitoreo internacional trascendental en un mundo cambiante.

Organizaciones como la Alianza Global para la Educación (GPE, por sus siglas en inglés), están experimentando con estas diferentes teorías del cambio. El GPE ha intentado utilizar un enfoque de “rendición de cuentas mutua” para monitorear, enfrentar los desafíos en ambos extremos del espectro, garantizar que los datos se usen en los procesos de rendición a nivel nacional entre las partes interesadas de la educación y también para que los donantes cumplan con los principios de eficacia de la ayuda (ver GPE, 2018). En respuesta, el GPE está buscando complementar su enfoque en la “rendición de cuentas mutua”, con un enfoque de “aprendizaje de asociación a nivel de país”, que puede ser más adecuado para sustentar mejoras en áreas tales como la transparencia de la información financiera, el uso de datos en la política nacional procesos y el logro de principios de eficacia de la ayuda en los países en desarrollo.

El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés), que trabaja a través de la Alianza Global para Monitorear el Aprendizaje (GAML), también está adoptando un enfoque de monitoreo similar y medido, que combina esfuerzos para mejorar la calidad técnica de los datos subyacentes y al mismo tiempo crea una colaboración sólida para fomentar el aprendizaje más allá de las fronteras (UIS,

2018). Esta capacidad de aprovechar tanto el aprendizaje como las teorías de cambio (mutuas) de la rendición de cuentas para la presentación de informes y el monitoreo global será, a mi juicio, esencial para la sostenibilidad, el impacto y la apropiación amplia del monitoreo global durante la próxima década.

Referencias

Brest, P. (2010). "The Power of Theories of Change". *Stanford Social Innovation Review*. Spring.

Global Partnership for Education (GPE). (2018). *GPE's 2018 Results Report*. Washington D.C: GPE. <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2018>

Martens, K. & Jakobi, A. (2010). *Mechanisms of OECD Governance*. Oxford: Oxford University Press.

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2018). *SDG4 Data Digest: Data to Nurture Learning*. Montreal: UNESCO.

Verger, A. & M. Novelli. (Eds.). (2012). *Campaigning for "Education for all" Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Advocacy Coalitions in Education*. Springer Press.

World Bank. (1995). *Priorities and strategies for education: a World Bank review (English)*. Development in practice. Washington DC; World Bank Group.

World Bank. (2003). *World Development Report 2004: Making services work for the poor people*. World Development Report. Washington, DC: World Bank Group.

Ayudando a que la educación mire hacia el exterior



Andreas Schleicher, Director de Educación y Capacidades y Asesor Especial sobre Políticas Educativas del Secretario General de la OCDE, Francia



andreas.schleicher@oecd.org

Resumen

Este artículo sostiene que el seguimiento global y las comparaciones internacionales permiten a los países conocer las políticas educativas desarrolladas e implementadas más allá de sus fronteras, y a los responsables de la formulación de políticas, a establecer objetivos significativos basados en objetivos medibles, así como fomentar una mejor comprensión de cómo diferentes sistemas educativos abordan problemas similares. Afirma que el seguimiento global no se trata de copiar soluciones prefabricadas de otros países; se trata de analizar las buenas prácticas para conocer mejor qué funciona en qué contextos.

Palabras clave

OCDE

Seguimiento global

Buenas prácticas

Responsables de la formulación de políticas

Hay una historia sobre un conductor que, en una noche oscura, descubre que perdió la llave de su automóvil cuando iba de regreso a éste. La estaba buscando abajo de un poste de luz en la calle, cuando alguien le pregunta si es ahí donde la perdió, responde que no; pero ése es el único lugar donde puede ver algo.

Lo mismo ocurre en materia de educación, hay un instinto muy arraigado para ver lo que nos queda más a la mano y es más fácil de ver. Puede que no sea el mejor lugar para mirar, pero es donde hay preguntas y respuestas familiares. A menudo evaluamos el progreso en educación por lo que es más fácil de medir, en lugar de hacerlo por lo que es más importante. Los debates sobre educación frecuentemente se basan sólo en lo que ocurre dentro de las escuelas de un país o región, en lugar de establecer comparaciones con los logros obtenidos en otros lugares.

Mientras que la globalización está teniendo un impacto muy profundo en las economías, el lugar de trabajo y la vida cotidiana, la educación sigue siendo un asunto muy local y con una perspectiva interna. Los sistemas educativos tienen el hábito de construir “muros” que separan a los maestros, las escuelas o los sistemas de aprendizaje entre unos y otros. La forma en que se organizan las escuelas y la forma en que se maneja la información puede dificultar que las escuelas y los maestros compartan conocimientos sobre su trabajo. Mientras que aquellos que manejan sistemas educativos pueden tener acceso al conocimiento acerca de sus fortalezas y debilidades, los que brindan servicios educativos en la primera línea (directores de escuela y maestros) normalmente no lo tienen, o pueden no saber cómo traducir ese conocimiento en prácticas más efectivas. Barreras similares separan los sistemas educativos de diferentes países, con pocas oportunidades para que éstos miren hacia afuera a las políticas educativas desarrolladas e implementadas más allá de sus fronteras. En otras palabras, no hay mucho aprendizaje de las experiencias de otros países.

Las evaluaciones internacionales y las herramientas de monitoreo global pueden ayudar a llenar ese vacío. Pueden

mostrar a los países lo que es posible lograr en educación, en términos de calidad, equidad y eficiencia de los servicios alcanzados en otras latitudes. Pueden ayudar a los responsables de formular las políticas, a establecer metas significativas basadas en objetivos mensurables y pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos abordan problemas similares. Quizás lo más importante es que una perspectiva internacional brinda una oportunidad para que los responsables políticos y los profesionales tengan una visión mucho más clara de sus propios sistemas educativos, una que revele más de las convicciones y estructuras, fortalezas y debilidades que subyacen en sus sistemas. Un sistema educativo debe ser comprendido profundamente antes de que pueda ser cambiado y mejorado.

En 1997, cuando nos embarcamos en el desarrollo del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recibí una llamada de la oficina del entonces presidente de Brasil. Brasil estaba interesado en unirse a PISA. De ese modo, Brasil fue el primer país que no era miembro de la OCDE que expresó interés en unirse a PISA y, de alguna manera, me sorprendió. El presidente Fernando Henrique Cardoso debió haber sido consciente de que su país saldría posicionado en los últimos lugares de la tabla a nivel mundial. Pero cuando conversé con él más tarde, me dijo que el mayor obstáculo para mejorar el sistema educativo de Brasil en ese momento, no era la falta de recursos o capacidad, sino el hecho de que los estudiantes estaban obteniendo buenas calificaciones a pesar de los bajos estándares. Nadie pensó que la mejora era necesaria o posible. Por lo que el presidente Cardoso sintió que era importante que las personas entendieran la verdad. Por lo tanto, Brasil no sólo publicó un puntaje nacional de PISA, sino que proporcionó a cada escuela secundaria, información sobre el nivel de progreso que se necesitaría para obtener el puntaje promedio de la OCDE en PISA para 2021. Desde entonces, la mejora de Brasil en PISA ha sido notable. Nueve años después de su participación en PISA por primera vez, Brasil se ha destacado como el país con los mayores avances en lectura desde que se realizó la primera evaluación PISA en el año 2000.

México tuvo una experiencia similar. En la encuesta mexicana de padres de familia realizada en 2007, el 77% de ellos informó que la calidad de los servicios educativos proporcionados por la escuela de sus hijos era buena o muy buena, aunque, según la evaluación PISA 2006, aproximadamente la mitad de los jóvenes mexicanos de 15 años estaban inscritos en escuelas que obtuvieron un puntaje menor o igual al nivel más bajo de competencia establecido por PISA. Podría haber muchas razones para tal discrepancia entre la calidad percibida de la educación y el desempeño en

las comparaciones internacionales. Por ejemplo, las escuelas a las que asisten los niños mexicanos ahora pueden ser de mejor calidad que a las que sus padres habían asistido. Pero el punto aquí es que no es fácil justificar una inversión de recursos públicos cuando no hay una demanda pública para ello. En febrero de 2008 conocí al entonces presidente de México, Felipe Calderón, quien estableció un punto de referencia de desempeño internacional basado en PISA para la educación secundaria en México. Este objetivo de cumplimiento resaltó la brecha entre el desempeño nacional y los estándares internacionales; y se convirtió en una herramienta importante para respaldar las mejoras que México ha visto desde entonces.

No es sólo en los países de bajo rendimiento donde PISA ha tenido un gran impacto en la política. En mi país de origen, Alemania, el debate sobre la política educativa que siguió a la publicación de los resultados de PISA 2000 fue intenso. Los alemanes habían dado por sentado que las oportunidades de aprendizaje eran iguales en todas las escuelas, ya que se habían realizado importantes esfuerzos para garantizar que las escuelas tuvieran los mismos recursos. Pero los resultados de PISA 2000 revelaron grandes disparidades sociales en los resultados educativos. Además, la evidencia de consistencia entre las escuelas de Finlandia, donde las diferencias de rendimiento entre las escuelas representaron sólo el 5% de la variación en el rendimiento de los estudiantes, dejó una profunda impresión en Alemania, donde las diferencias de rendimiento entre las escuelas representaron cerca del 50% de la variación en el rendimiento de los alumnos. En otras palabras, en Alemania, era muy importante en qué escuela en particular inscribirían a su hijo.

Para muchos educadores y expertos en Alemania, las disparidades que reveló PISA no fueron del todo sorprendentes. Pero a menudo se daba por sentado, y se consideraba que estaba fuera del alcance de la política pública cambiar el hecho de que a los niños desfavorecidos les va mal en la escuela. Lo sorprendente de los resultados de PISA fue que demostraron que el impacto de la situación socioeconómica en los estudiantes y el rendimiento escolar variaba considerablemente entre los países, dado que otras naciones parecían reducir ese impacto mucho más eficazmente que Alemania. En efecto, PISA demostró que era posible una mejora y proporcionó el estímulo necesario para el cambio. PISA ayudó a establecer una nueva actitud hacia la evidencia y los datos en Alemania. Este país prácticamente duplicó el gasto federal en educación a principios de la década de 2000. Pero más allá del dinero, el debate inspiró una amplia gama de esfuerzos de reformas en el país, algunos de los cuales han sido transformadores. La atención a la primera infancia recibió una dimensión educativa más sólida, se establecieron estándares educativos nacionales para las escuelas (algo que habría sido difícil de imaginar

en un país donde la autonomía de los Länder [estados] siempre había sido sacrosanta), y se dio mayor apoyo a los estudiantes desfavorecidos, incluyendo a estudiantes hijos de inmigrantes. Nueve años más tarde, en 2009, los resultados de PISA en Alemania mejoraron mucho, mostrando mejoras significativas tanto en calidad como en equidad.

Alemania no fue el único país que mejoró su sistema educativo en un tiempo relativamente corto. El desempeño promedio de Corea del Sur ya era alto en 2000, pero a los coreanos les preocupaba que sólo una pequeña élite hubiera alcanzado niveles de excelencia en la evaluación de lectura de PISA. En menos de una década, Corea del Sur pudo duplicar la proporción de estudiantes con el mejor rendimiento.

Una importante revisión del sistema escolar de Polonia ayudó a reducir las variaciones en el rendimiento entre las escuelas, a cambiar las escuelas con el rendimiento más bajo y a elevar el rendimiento general por el equivalente a más de medio año escolar. Portugal pudo consolidar su sistema escolar fragmentado y mejorar el rendimiento general, al igual que lo hicieron Colombia y Perú.

Por supuesto, las evaluaciones internacionales tienen sus obstáculos e inconvenientes. Diseñar pruebas confiables plantea grandes desafíos. Los criterios de éxito deben definirse de manera que sean comparables entre países y sean significativos a nivel nacional. Las pruebas deben realizarse en las mismas condiciones para obtener resultados comparables. Más allá de eso, los creadores de políticas tienden a usar los resultados de forma selectiva en apoyo de las políticas existentes, en lugar de usarlos como un instrumento para explorar alternativas. Sin embargo, estos proporcionan una importante oportunidad de mejora.

Justo antes de que se publicaran los resultados de la última evaluación PISA en diciembre de 2016, personas de todo el mundo me llamaron para averiguar cuáles serían las principales sorpresas en las tablas a nivel mundial de PISA. Pero no hay sorpresas en comparaciones internacionales como PISA. La calidad y la equidad en la educación son el resultado de políticas y prácticas deliberadas, cuidadosamente diseñadas e implementadas sistemáticamente. Ante la evidencia de PISA acerca de las rápidas mejoras que han hecho algunos sistemas escolares, incluso aquellos que afirman que la educación sólo puede mejorarse en una escala de tiempo geológica, o quienes piensan que la posición relativa de los países refleja principalmente factores sociales y culturales, deben admitir que es posible mejorar los sistemas educativos.

Es hora de que nos preguntemos: ¿Qué podemos aprender de los sistemas escolares más avanzados del mundo? ¿Cómo

pueden sus experiencias ayudar a los estudiantes, maestros y líderes escolares en otros países? ¿Cómo pueden los políticos y los responsables de diseñar las políticas aprovechar las lecciones de países que enfrentan desafíos similares y así tomar decisiones mejor informados? Incluso cuando hay ejemplos internacionales a seguir, ¿por qué a menudo ha resultado difícil aprender de ellos y dejar de repetir los mismos errores? Tales preguntas nunca han sido más urgentes de ser formuladas y respondidas.

embargo, a pesar de su importancia, no todos los países están implementando la prueba y hay varios de ellos que optan por no participar, especialmente algunos de los que más influyeron en el diseño y la construcción de la medida (Ledger, Thier, Bailey & Pitts, 2019). La no participación de países altamente influyentes y con muchos recursos como Inglaterra, Estados Unidos, Dinamarca, Francia, Alemania y los Países Bajos plantea dudas sobre la calidad percibida de la medida de la OCDE y las razones que tengan para no implementar la prueba.

Este documento destaca la importancia de la OCDE para influir en las directivas de políticas globales en educación, a la vez que desafía y critica cómo retrata, promueve y mide la “competencia global”. La OCDE es una poderosa y creciente autoridad en educación, que incide en la conformación de las decisiones políticas, el currículo, la pedagogía y los resultados en contextos y culturas globalmente diversos. Desde la primera aparición de PISA en el año 2000, la batería trienal de evaluaciones ha sido cada vez más reconocida como un indicador sobre la capacidad del sistema nacional para educar a sus estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias (Breakspear, 2012). La introducción de un indicador de competencia global agrega un nivel de incertidumbre y controversia a la serie original de pruebas PISA debido en parte a la falta de una definición clara de lo que es la competencia global, la disponibilidad de más de 150 herramientas de medición potencialmente relacionadas y la diversidad de países en que la OCDE las está implementando. Dados estos factores, el indicador de competencia global no estará exento de críticas, su implementación no se llevará a cabo sin complicaciones y tendrá impacto sobre las políticas, las prácticas y la investigación (Ledger et al., en prensa).

La OCDE utilizó su documento de Competencia Global para un Mundo Inclusivo (GCIW, por sus siglas en inglés), en el que se promueve el nuevo indicador de PISA (Ramos y Schleicher, 2016). Este texto se convirtió en el objetivo de nuestra investigación, ya que representa cómo la OCDE “anunció” su nueva prueba para el mundo. Empleamos una combinación metodológica poco común de análisis crítico del discurso (Fairclough, 2010) y análisis de redes sociales (Moser, Goenewegen y Huysman, 2013), para analizar el texto de la política GCIW.

Los cinco hilos interdependientes de política, denominados 5Ps: filosofía, personas, poder, procesos y lugar, brindaron un marco para comprender el proceso de implantación, filtrar discusiones y formular recomendaciones (Fig. 2). En este estudio, “Filosofía” se refiere a las creencias y los fundamentos contenidos en el discurso de la competencia global. “Personas” se relaciona con aquellos que influyeron en el texto y la herramienta de evaluación de la OCDE. El “Poder” explora las inequidades que se encuentran en el texto y el poder del lenguaje que proporciona injerencia a la OCDE. “Procesos” describe cómo se representan el texto de la política, las filosofías, las personas y el poder y cómo se utilizan los procesos para la implantación. Finalmente, el “Lugar” se relaciona con las adaptaciones locales requeridas para la implantación y evaluación de PISA, así como con el contexto global más amplio dentro del cual la OCDE dio forma al texto.



Figura 2. 5 cinco hilos claves de la política (Ledger, Vidovich & O'Donoghue, 2016).

Este nuevo indicador de competencia de PISA es la primera incursión en la medición de un dominio que es altamente polémico, especialmente en muchos países donde el nacionalismo ha sido - o recientemente se ha vuelto- políticamente relevante. Desde un punto de vista de medición, la competencia global se ha definido de diversas maneras (Deardorff, 2015; Torney-Puerta, 2002) y, se une a debates de definición similares sobre la educación cívica (Goren y Yemini, 2017). La OCDE no puede darse el lujo de promulgar una medida que cause incertidumbre o controversia.

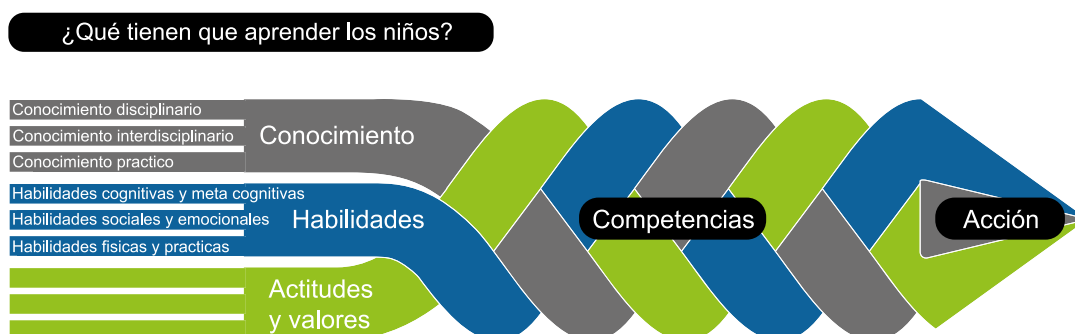


Figura 3. Marco de Trabajo de la OCDE 2030.

El documento actual es el primero de una serie de estudios de políticas planeados para capturar el proceso de implementación de la medida de competencia global de la OCDE en momentos significativos de su ciclo de vida. Nuestro objetivo es registrar el proceso de implementación global desde una perspectiva colectiva “externa”. Este documento inicial se centra en el documento GCIW de la OCDE y en la forma en que visualizan los conocimientos, habilidades, comportamientos y disposiciones para la vida en 2030 (Fig. 3). El estudio es oportuno por dos motivos: coincide con la promulgación por parte de la OCDE en 2018 de su nueva medida global; y captura la ola inicial de las naciones influyentes de la OCDE que optan por no participar en la medida de dicha competencia global y que son, a saber, Dinamarca, Francia, Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos (Coughlan, 2018).

La falta de participación de estas naciones vanguardistas genera dudas sobre la calidad percibida de la medida de la OCDE. Curiosamente, algunos de los países que decidieron no adoptar la nueva prueba PISA son aquellos que contribuyeron significativamente a la investigación que informa al GCIW y la nueva medida de competencia global.

Hallazgos

La OCDE presenta una visión contradictoria y preocupante de la competencia global en el GCIW y la correspondiente medición de ésta. Nuestros hallazgos mostraron que parte del texto del GCIW privilegia suposiciones sobre los ideales y las experiencias que tipificarían a los ciudadanos competentes a nivel mundial. Filosóficamente, el GCIW define la competencia global como “una respuesta a un mundo cambiante”, ignorando la capacidad de los estudiantes y de las escuelas para cambiar ese mundo, mientras que el Marco 2030 de la OCDE destaca la importancia de la intervención y la acción.

El GCIW afirma que: “Si los jóvenes deben coexistir e interactuar con personas de otras creencias y países, las actitudes abiertas y flexibles, así como los valores que nos unen en torno a nuestra humanidad común, serán vitales” (p. 1). Si bien este resultado ideológico es encomiable, una lectura detallada del texto revela contradicciones a estos objetivos. Según la OCDE, una “persona globalmente competente se siente confiada y feliz de poder viajar a otros países” o “haber saboreado cocinas internacionales” o “dona dinero a la caridad” y tiene un “hogar que puede albergar a estudiantes de intercambio”. Muchos de estos ejemplos de competencia global no estarían necesariamente disponibles para estudiantes de bajos niveles socioeconómicos (Abdi, 2012). Las suposiciones sobre el ciudadano global ideal presentadas dentro del documento excluyen a las poblaciones históricamente marginadas porque esos supuestos ideales suponen riquezas y privilegios que

típicamente caracterizan a una élite global (Howard, 2018). Esta contradicción viola el modelo de competencia global de la OCDE, que especifica claramente la importancia de lo local (Fig. 4).

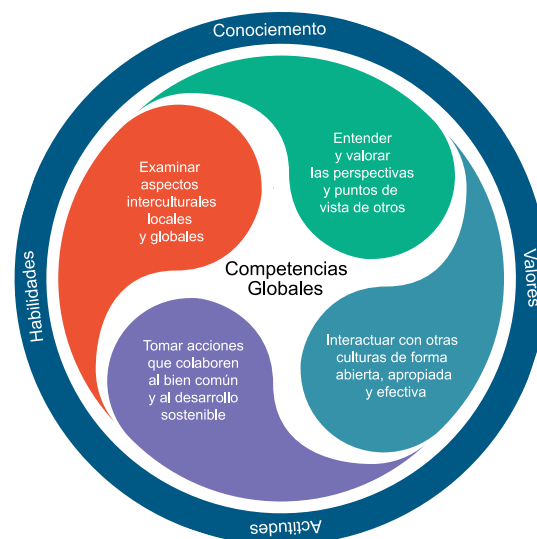


Figura 4. Modelo de Competencias Globales de la OCDE.

La medición de competencia global de PISA tiene dos secciones: una evaluación cognitiva y un cuestionario construido en tareas basadas en escenarios (Schleicher, 2017). Sin embargo, el GCIW infiere que está midiendo el logro de los estudiantes y, en consecuencia, la efectividad del currículo escolar y la formación docente, todo en una misma prueba que solamente responden los estudiantes. Los siguientes ejemplos de la evaluación cognitiva y las secciones del cuestionario resaltan las preocupaciones sobre lo que se está midiendo y las suposiciones que forman parte de los reactivos de la prueba.

Se espera que los estudiantes respondan si “participan en discusiones en el aula sobre eventos mundiales” o “analizan problemas globales junto con sus compañeros de clase”. En la medición se pregunta si sus maestros “tienen ideas erróneas sobre la historia de algunos grupos culturales” o “tienen expectativas académicas más bajas para los estudiantes de algunos grupos culturales”. Las elecciones de los estudiantes son cuestionadas con respecto a su decisión de utilizar “ciertos productos por razones éticas o ambientales, incluso si son un poco más caros”, su lectura regular de “sitios web sobre temas sociales internacionales” o participación “en actividades que promueven la igualdad entre hombres y mujeres” o para reducir el uso de energía en el hogar para proteger el medio ambiente “apagando y prendiendo la calefacción o el aire acondicionado”. Se les pregunta a los estudiantes sobre su grado de conciencia acerca de “salud global, calentamiento global, migración, conflictos internacionales, causas de pobreza e igualdad entre hombres y mujeres en diferentes partes del mundo”. Estos ejemplos resaltan claramente las suposiciones culturales y

socioeconómicas integradas de la prueba que aumentan el riesgo de un sesgo.

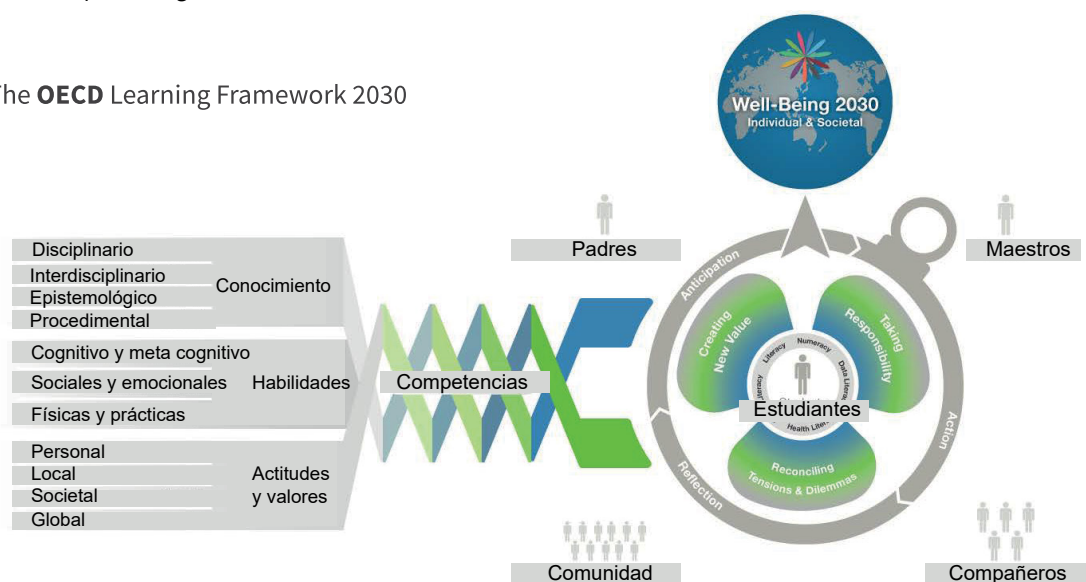
Además, el GCIW trata la educación como un esfuerzo reactivo en lugar de un mecanismo para crear influencias del cambio. Según el GCIW, la competencia global es necesaria “para contrarrestar los comportamientos discriminatorios adquiridos en la escuela y en la familia” (p. 2), culpando a las escuelas y las familias sin tener en cuenta las contribuciones problemáticas de los medios populares y el discurso político. Considerar a los estudiantes y familias como personas que necesitan un cambio, en lugar de verlos como agentes de cambio, preocupa.

En lo que respecta a los procesos, el GCIW asigna poco espacio a la manera en que los estudiantes pueden lograr una competencia global: únicamente 2 páginas de las 44 dedicadas a escuelas o planes de estudio hablan de ello. A excepción del lenguaje y la historia, no hay menciones en el documento sobre papel de las escuelas en el desarrollo de la competencia global. Sin embargo, las recientes adiciones al sitio web de la OCDE ofrecen a las escuelas el Índice de Preparación para la Competencia Global de las Escuelas en el Servicio de Campo Americano (<https://afs.org/>), para determinar los puntos de partida en la educación global. Este índice refleja aún más las prácticas de la élite mundial y el intercambio internacional como vehículo predominante para el desarrollo de la competencia global.

En cambio, las personas que proporcionaron información a la OCDE y al GWIC mostraron a través de nuestro análisis de redes sociales el dominio de documentos gubernamentales y documentos dictaminados de un pequeño conjunto de individuos y modelos asociados, incluyendo Deardorff (2015), Torney-Puerta (2002), el modelo de competencia comunicativa intercultural de Byram (2012), las etapas de desarrollo etnocéntrico de Bennett (2004), y Donnelly (2007). Un exceso de confianza en los aportes del Reino Unido y los EE. UU. es preocupante, en particular debido a sus roles históricos para expandir sus impactos coloniales y neocoloniales por el mundo.

Los hallazgos también sugieren que la OCDE centró su comprensión y medición de la competencia global en un rango limitado de perspectivas, lo que contradice el propósito real de educar para la competencia global. En correspondencia con nuestras recomendaciones, este cambio en el equilibrio de influencia entre las naciones participantes parece crear un vacío al que pueden contribuir las naciones no occidentales y/o económicamente en desarrollo (es decir, las que no pertenecen a la OCDE). La crítica del primer intento de la OCDE de medir la competencia global brinda la oportunidad de presentar recomendaciones que ayudarán mediante iteraciones subsecuentes en la construcción de la medición.

The **OECD Learning Framework 2030**



V14 | OECD Learning Framework 2030

Figura 5. Marco OCDE 2030: competencias, padres, comunidades, maestros, compañeros.

Recomendaciones

Damos forma a las recomendaciones extraídas de nuestros hallazgos en torno a los hilos de política interdependientes conocidos como los 5Ps (Ledger et al., 2017). Las recomendaciones ofrecen a la OCDE un proceso de revisión para la medición de la competencia global:

1. Reexaminar y reformular los fundamentos filosóficos de la OCDE y la forma en que se presenta la competencia global.
2. Considerar qué personas estuvieron representadas en la construcción del texto de la OCDE y el impacto que tiene en las personas que implementan la prueba.

3. Entregar el poder del privilegio a los educadores, no a los burócratas; articular la competencia global a través de un intercambio socialmente válido entre pares, no un mandato de arriba hacia abajo.
4. Reflexionar sobre un proceso para reasignar la carga del cambio de los estudiantes (individuos) a las escuelas (comunidad).
5. La OCDE y los formuladores de políticas deberían asociarse para ofrecer un apoyo pedagógico que tenga en cuenta el lugar, afirmando que la “geografía y lugar importan” (Green & Reid, 2014).

Conclusión

Es importante criticar los regímenes de pruebas decisivas “high-stakes testing”, particularmente en un entorno global obsesionado por la estandarización de la reforma educativa (Zhao, 2016). Es aún más importante cuando las decisiones políticas y la opinión pública se verán afectadas. Nuestras cinco recomendaciones y el llamado a una mayor crítica del proceso de implementación de la iniciativa de competencia global de la OCDE siguen siendo oportunas, ya que la OCDE presenta su libro de 2018 titulado *Preparando a nuestros jóvenes para un mundo sostenible: El marco de la competencia global PISA de la OCDE 2030* de documentos de políticas y gráficos correspondientes (fig. 5). Aunque celebramos la inclusión de una medida no curricular en el conjunto de evaluaciones de PISA, las desigualdades de poder, las voces privilegiadas y las ambigüedades de medición incluidas en la política, se combinan para aumentar la preocupación por la nueva medida de competencia global de la OCDE. Los autores se unen a la creciente lista de investigadores, incluidos Labaree (2014) y Meyer (2014) para desafiar a la OCDE, a los responsables políticos, profesionales e investigadores a ser reflexivos y ampliar la gama de voces globales que informan las direcciones de las políticas (Lingard et al., 2015). Dichos desafíos son particularmente pertinentes para directivas que pueden ser tan importantes e influyentes a nivel mundial como cualquier medida que tenga la etiqueta PISA de la OCDE.

Notas a pie

1. Las 5P se refieren a las palabras en inglés: philosophy, people, power, process y place (Nota del traductor).

Referencias

Abdi, A. A. (2011). De-monoculturalizing global citizenship education: The need for multicentric intentions and practices. *Global citizenship education in post-secondary institutions: Theories, practices, policies*, 25-39.

Bennett, M. J. (2004). Becoming interculturally competent. In J.S. Wurzel (Ed.) *Toward multiculturalism: A reader in multicultural education*. Newton, MA: Intercultural Resource Corporation.

Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance, *OECD Education Working Papers, No. 71*, Paris, France: OECD. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5k9dfqffr28-en>

Coughlan, S. (2018, 24 January). England and US will not take PISA tests in tolerance. BBC. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/business-42781376>

Deardorff, D. K. (2015). Intercultural competence: Mapping the future research agenda. *International Journal of Intercultural Relations*, 48, 3-5.

Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: The critical study of language (2nd ed.)*. Abingdon, Oxon, UK: Taylor & Francis.

Goren, H., & Yemini, M. (2017). Citizenship education redefined—A systematic review of empirical studies on global citizenship education. *International Journal of Educational Research*, 82, 170-183.

Green, B., & Reid, J. (2014). Social Cartography and Rural Education Researching Space(s) and Place(s), in Simone White & Michael Corbett (Eds), *Doing Educational Research in Rural Settings: Methodological Issues, International Perspectives and Solutions*, London & New York: Routledge, 2014, 26-40.

Howard, A. (2018). Making it political: Working toward transformation in the study of internationalisation of elite education. In C. Maxwell, U. Deppe, H-H Krüger, & W. Helsper (Eds.), *Elite education and internationalisation: From the early years to higher education*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.

Labaree, D. F. (2014). Let's measure what no one teaches: PISA, NCLB, and the shrinking aims of education. *Teachers College Record*, 116(9), 1-14.

Ledger, S., Bailey, L., Their, M., & Pitts, C. (2019). OECD's Approach to Measuring Global Competency: Powerful Voices Shaping Education. *Teachers College Record* 121 (8), 2019, <https://www.tcrecord.org> ID Number: 22705

Ledger, S., Vidovich, L., O'Donoghue, T., (2016). *International and Remote Schooling: Global to Local Curriculum*

Policy Dynamics in Indonesia, *The Asia-Pacific Education Researcher*, DOI 10.1007/s40299-014-0222

Lingard, B., Martino, W., Rezai-Rashti, G., & Sellar, S. (2015). *Globalizing educational accountabilities*. New York, NY: Routledge.

Meyer, H. D. (2014). The OECD as pivot of the emerging global educational accountability regime: How accountable are the accountants. *Teachers College Record*, 116(9), 1-20.

Moser, C., Groenewegen, P., & Huysman, M. (2013). Chapter 24: Extending social network analysis with discourse analysis: Combining relational with interpretive data. In *The Influence of Tehcnology on Social Network Analysis and Mining*, LNSN, 6, 547-56. Springer Nature. doi: 10.1007/978-3-7091-1346-2_24

Ramos, G. & Schleicher, A. (2016). *Global competency for an inclusive world*. Paris, France: OECD.

Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London, UK: Routledge.

Schleicher, A. (2017). The future of PISA. *Tertium Comparationis*, 23(1), 113-125.

The National Youth White Paper on Global Citizenship. (2015). Retrieved from http://www.takingitglobal.org/images/resources/tool/docs/Global_Citizenship.pdf

Torney-Puerta, J. (2002). The School's Role in Developing Civic Engagement: A Study of Adolescents in Twenty-Eight Countries, *Applied Developmental Science*, v 6:4, 203-212, DOI: 10.1207/S1532480XADS0604_7

Zhao, Y. (Ed.) (2016). *Counting what counts: Reframing educational evaluation*. Solution Tree: Bloomington, IN.

El impacto de los informes globales sobre la educación

 **Paul Coustère¹**, Director Adjunto, IIPE-UNESCO, Francia
 p.coustere@iiep.unesco.org

Resumen

Este artículo plantea que los informes mundiales sobre educación de las principales organizaciones internacionales gozan de legitimidad; han desempeñado un papel importante en la movilización internacional por la educación para todos, pero hoy deben redefinir su valor agregado en un mundo conectado donde ya no son la única fuente de información. El diagnóstico sigue siendo la falta de inversión en datos y en análisis referidos al sector educativo, en contraposición con otros sectores, por ejemplo, el de la salud. La introducción de nuevas disciplinas, incluidas las ciencias “duras”, es un desarrollo interesante, aunque está lejos de resolver la cuestión fundamental de la relación entre los expertos y la opinión.

Palabras clave

Informe mundial
Educación para todos
Monitoreo y evaluación
Datos
ODS4

Los informes mundiales, ya sea sobre educación o sobre otros sectores de la acción internacional, viven en un nicho ecológico que les da rasgos comunes. Los producen organizaciones multilaterales de acuerdo con sus propios códigos y se derivan de los mandatos y prioridades de la comunidad internacional. Como tales, son beneficiarios y productores de legitimidad institucional esenciales para su influencia.

Se establece el género, desde un punto de vista literario: volúmenes abundantes, rebosantes de estadísticas y referencias, con los alegatos y las recomendaciones, que pueden ser vigorosas, pero que deben evitar cualquier postura partidaria.

Estos informes globales son palancas de acción colectiva, aunque rara vez de manera directa, a pesar de algunos casos bien documentados. Su pretensión es fomentar las políticas educativas nacionales.

En el sector de la educación, este nicho ecológico de las relaciones globales también incluye especies similares, como las encuestas internacionales sobre el nivel de los alumnos, las metas educativas definidas a nivel internacional, regional y nacional. Las referencias cruzadas y los préstamos interespecies no faltan, afortunadamente.

El ecosistema tiene sus estaciones o temporadas, que siguen el rito anual del lanzamiento de cada nueva edición. De ahí puede surgir legítimamente la impresión de un déjà-vu, o de cansancio. Incluso puede ser una razón para una cierta desilusión, si un tema del año se presenta como nuevo, cuando en realidad, la revisión rápida de ediciones anteriores muestra que se trata de una preocupación antigua.

Estos sentimientos son en gran medida injustos porque una mirada más cuidadosa muestra que la cobertura de los problemas, la calidad de la información disponible y la universalidad del tema mejoran notablemente con el tiempo. Y los informes globales ahora toman la forma de verdaderas ventanas abiertas a un gran número de fuentes estadísticas y textuales.

Incluso se puede considerar que este género literario ha madurado. Las afirmaciones precipitadas y otras generalizaciones con tendencias abusivas han disminuido gracias a controles reforzados de redacción y de edición. Además, los esfuerzos en mejorar la forma de expresar y las innovaciones en infografía facilitan cada vez más la lectura, que, a pesar de todos estos esfuerzos, sigue siendo árida.

Ahora es el momento de revisar las barreras que limitan un mayor impacto. La idea aquí es examinar cómo este nicho ecológico, que es la condición de la existencia y la legitimidad de las relaciones mundiales de educación, podría estar más amenazado de lo que parece. Y cómo, en su caso, las organizaciones multilaterales deberían adaptarse a su entorno.

Reafirmar el papel de una movilización de datos y de análisis

La primera evolución también se puede interpretar como una buena noticia: el público objetivo está hoy bombardeado por un flujo constante de información que contrasta con la situación de deficiencia relativa en la época de los primeros informes importantes surgidos después de la conferencia de Jomtien sobre Educación para Todos en 1990. En ese período, había carencias reales en materia de datos, especialmente cualitativos, sobre el estado de la educación en el mundo, excepto en los países industrializados. A pesar de esto, los datos y los análisis fueron suficientes en cantidad para indicar la alarmante disminución relativa, y en ocasiones absoluta, de los niveles de escolaridad en muchos países en vías de desarrollo. Los informes globales, que revelaron el alcance del problema, sin duda desempeñaron un papel muy importante en la movilización internacional.

Pero la impresión de abundancia, multiplicada por las nuevas formas de comunicación, puede ser engañosa. En comparación con otros sectores, el diagnóstico es que sigue existiendo un déficit de datos en materia educativa. Sobre todo cuando se compara con el sector salud, que desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en 2000, ha sido acompañado por el esfuerzo de la comunidad internacional en relación a la preocupación estadística y la producción de hechos validados. Por ejemplo, Birger Fredrikssen y Nicholas Burnett (ambos *Senior Fellows en Results for Development*), en intervenciones recientes, alertaron sobre la evidente falta de inversión en bienes públicos globales en educación, que incluyan la producción de datos. El gasto internacional destinado a la producción de estadísticas o conocimiento en el sector educacional se estima en un 3% frente al 21% en el sector de la salud (véase en <https://www.norrag.org/unfinished-business-in-global-education/>).

Hay quien establece una conexión causal entre este déficit de datos, que puede volver ciegas las inversiones realizadas,

y la menor capacidad de la educación para movilizar ayuda internacional a los niveles requeridos. Por lo tanto, al contrario de lo que podría sugerir un simple efecto óptico debido a la ubicuidad de la información en un mundo digital, no existe un desbordamiento de datos, análisis validados y útiles sobre el tema de la educación, sino que por el contrario, existe un déficit persistente y cuantitativo de conocimiento que afecta el conjunto de los objetivos y contextos. Así mismo existe también un déficit ontológico que conviene cuestionar.

Una posible superación de la oposición entre las ciencias “duras” y las ciencias sociales

Una de las limitaciones a menudo mencionadas con respecto a la relación de la educación con la producción de datos es su pertenencia entera, o casi, al campo de las ciencias sociales y las políticas públicas. En comparación con los informes del Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), que disfrutaron de un mayor renombre por la contribución de las ciencias duras (física, química...) y las disciplinas (climatología, ecología...) que se les asocian, la educación, de una forma u otra, sufre de una separación menor entre la comprobación científica y la opinión profana. Incluso dentro de los sectores sociales, los informes globales sobre la salud tienen una reputación de ser más científicos que los que abordan la educación, y las prioridades de las políticas públicas parecen estar mejor respaldadas por los diagnósticos basados en disciplinas con mayor reconocimiento, como la medicina o epidemiología.

De ahí la sacudida experimentada en la comunidad educativa en los últimos años, tras un avance en neurociencia y biología del desarrollo, que apoya la promoción exitosa de la educación de la primera infancia (Álvarez, 2016). Los pioneros de estas ciencias en el campo de las políticas educativas, como Helen Abadzi, hoy ven no sólo sus contribuciones reconocidas, sino también sus recomendaciones traducidas en políticas públicas. Los informes mundiales no han sido insensibles a esta reevaluación. Se puede ver, sobre todo, en la edición de 2018 del Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial los avances apoyados en imágenes de resonancia magnética del cerebro. Se trata de un movimiento de fondo notable y que conlleva a una renovación.

Sin embargo, esta aportación de las ciencias duras es solo parcial. Con respecto a la educación de la primera infancia, recurrir a la neurociencia, tan útil en la defensa de la causa como en las prácticas pedagógicas, no borra las preguntas fuera del campo estricto de la ciencia dura, empezando por la elección, financiamiento y la ejecución de las nuevas prioridades políticas definidas.

Al final, a pesar de estos factores de renovación, el diagnóstico sigue señalando una falta de inversión en el conocimiento de

los sistemas educativos, en comparación con otros sectores, sin una justificación convincente de este estado de cosas. ¿Cómo trabajar para lograr un mayor impacto de los informes mundiales sobre la educación, y cómo aumentar su capacidad para movilizar y orientar los esfuerzos?

La hipótesis de una sobreestimación del consenso sobre los objetivos globales de la educación

La idea de inicio es que el aumento del financiamiento de los datos, de la investigación y de los conocimientos especializados para la educación deben ir acompañados de una respuesta a lo que parece ser la disminución del rendimiento marginal de este financiamiento, no desde el punto de vista del volumen o la calidad intrínseca de los datos y análisis producidos, sino de su capacidad para ser aceptados y tomados en cuenta en el debate público.

El filósofo y sociólogo de las ciencias Bruno Latour, en su análisis de la negación del cambio climático por una parte de la opinión, define así el problema: “Si bien las evidencias [en apoyo de la realidad del cambio climático] han sido abrumadoras desde hace mucho tiempo, algunos científicos continúan creyendo que el problema de su negación puede resolverse con cada vez más datos y más educación del público” (Latour, 2018).

Según Bruno Latour (de acuerdo a la cita de Kofman, 2018), “[sería ingenuo creer] que los hechos científicos pueden actuar de acuerdo a su justa precisión” (Kofman, 2018). Por lo tanto, es importante interesarse en la forma en la que los “valores y circunstancias locales” (Latour citado por Kofman, 2018) de aquellos o a quienes se dirigen, pueden o no hacer perceptibles los hechos y los análisis, por más rigurosos que estos sean. Ni todo es establecido por fatos, como lo demuestran los grandes informes que han tenido un impacto duradero en la definición misma de los términos del debate sobre políticas educativas. Por ejemplo, en los Estados Unidos el informe Coleman de 1966, encontró audiencia y resonancia cuando se promulgó la Ley de 1964 sobre los Derechos Civiles. A nivel internacional, el Informe de Delors (1996) para UNESCO hizo de las suyas con respecto a una evolución general económica y social, en un contexto marcado por altas tasas de desempleo.

Estos informes no se basan en el principio de la existencia de un consenso sobre temas de igualdad, de derechos o misiones asignadas a la educación. Estos informes redefinen los términos a largo plazo.

No se trata, evidentemente, de asignar a los informes mundiales sobre educación de las organizaciones internacionales, especialmente aquellos con una periodicidad anual, un objetivo de reconstrucción perpetua

de los objetivos del desarrollo sostenible o la Agenda 2030. Sino más bien de encontrar cuáles son los “valores y circunstancias locales” que impiden la recepción de estos informes e, incidentalmente, de extraer las consecuencias en términos de contenido y formato.

En efecto, de nada sirve acumular en cientos de páginas las estadísticas relacionadas con el mantenimiento, o incluso el empeoramiento de las desigualdades en educación y oportunidades, frente a dos tipos de actitudes: por un lado, la hostilidad, asumida o no, de algunos sistemas de valores con respecto a los objetivos internacionales; por otro lado, el escepticismo, aun entre aquellos que están mejor instruidos, ante la capacidad de la acción pública para cambiar las situaciones reales. Probablemente, impotentes para cambiar la primera actitud, los informes nacionales tienen en cambio la vocación de aportar para cambiar la segunda.

Todo esto no es nuevo. Debemos continuar incansablemente por determinar las opciones concretas para alcanzar los objetivos internacionales y, con los más variados ejemplos de opciones y estrategias, luchar contra el escepticismo frente a la presunta incapacidad de las políticas públicas para cambiar el status quo. Gran parte de esta respuesta queda aún por construir.



Notas a pie

1. Gracias al apoyo de Anne Cocard (a.cocard@iiep.unesco.org) en la edición de este artículo.

Referencias

- Álvarez, C. (2016). *Las Leyes Naturales del niño*. Paris: Les Arènes.
- Burnett, N. (2017). Unfinished Business in Global Education. *NORRAG blog*. Geneva: NORRAG. Consultado en <https://www.norrags.org/unfinished-business-in-global-education/>
- Delors, J. (1999). *L'Éducation: un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle*. Paris : UNESCO.
- Kofman, A. (2018, October 25). «Bruno Latour, the Post-Truth Philosopher, Mounts a Defense of Science» *The New-York Times*. Consultado en: <https://www.nytimes.com/2018/10/25/magazine/bruno-latour-post-truth-philosopher-science.html>

Gobernanza por datos de evaluación: ¿hasta dónde llega?

 **Ieva Raudonyte**, Oficial Asociado de Proyectos, UNESCO-IIEP, Francia
 i.raudonyte@iiep.unesco.org

Resumen

El artículo analiza cómo las evaluaciones internacionales a gran escala ejercen un poder blando en la gobernanza global de la educación. Argumenta que, si bien los datos de aprendizaje pueden nutrir a las políticas educativas de manera significativa, existen riesgos que los socios internacionales y los gobiernos deben tener en cuenta al usarlos, especialmente en los países en desarrollo.

Palabras clave

Uso de datos de evaluación de aprendizaje
Gobernanza global de la educación

De las estadísticas descriptivas a las políticas basadas en la comparación

El número de países que realizan evaluaciones nacionales, regionales e internacionales de estudiantes a gran escala ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas (UNESCO, 2015). Ha habido un fuerte apoyo internacional para esta expansión. Múltiples actores internacionales han resaltado que poseer y utilizar de manera efectiva datos de evaluación de aprendizaje confiable es esencial para diagnosticar la salud del sector educativo, diseñar estrategias apropiadas, rastrear exclusiones ocultas, fomentar un compromiso político más fuerte y reducir las ineficiencias del sistema (Banco Mundial, 2018; UIS, 2017). Si bien estos datos tienen un gran potencial para permitir a los tomadores de decisiones estar informados y así mejorar las políticas educativas, su uso como parte fundamental de la política no es un ejercicio técnico neutral. Puede influir considerablemente para moldear cómo se analizan los sistemas educativos y, en última instancia, qué aspectos deben recibir la atención por parte de los responsables de hacer las políticas (Breakspear, 2014).

El papel y la influencia de las evaluaciones internacionales de estudiantes en la gobernanza de la educación global han ido evolucionando con el tiempo. En la década de 1980, las estadísticas educativas internacionales producidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) recibieron fuertes críticas por su carácter descriptivo, ya que no definían un posicionamiento de los países sobre diferentes indicadores y, aunque la metodología fue reconocida, las publicaciones relacionadas no llevaban a cabo un análisis estadístico más complejo que correlacionara los datos de ingreso y los resultados de los sistemas (Cussó & D'Amico, 2005). Organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial, principalmente bajo la presión de Estados Unidos, insistieron en la necesidad de generar más datos comparativos sobre el aprendizaje y analizar las reformas políticas subyacentes (Cussó & D'Amico, 2005). La propia OCDE experimentó

un cambio en su cultura de evaluación, alejándose del escepticismo con respecto a las comparaciones de desempeño educativo internacional y acogiéndolas como propias. Esta búsqueda de datos comparativos se vio facilitada por un contexto en el que la educación se estaba convirtiendo rápidamente en una forma de medir el potencial económico de los países. La educación se había convertido en una moneda global de las economías del conocimiento, crucial para demostrar la ventaja comparativa de los países (Addey, Lingard, Sellar, Steiner-Khamisi & Verger, 2017).

La creciente influencia de las evaluaciones internacionales de aprendizaje a gran escala está, por lo tanto, fuertemente determinada por comparaciones internacionales que podrían proporcionar una visión distorsionada de la realidad, ya que están clasificando a los países con diferentes niveles de recursos. Establecer estándares internacionales a través de comparaciones que presionen a los demás en la clasificación, es una herramienta sólida para ejercer influencia (Martens, 2007). Sin embargo, los países en las tablas de dicha clasificación tienen diferentes medios a su disposición y capacidades técnicas variables, que podrían distorsionar la comparación: “las características culturales, contextuales y organizativas impiden la comparación transnacional directa del rendimiento estudiantil (Wiseman, Whitty, Tobin & Tsui, 2010, p.12)”. Es un elemento importante para considerar cuando se toman como base datos comparativos internacionales.

La legitimidad que los datos duros significan

Como dijo recientemente un actor de políticas de alto nivel en Uruguay, ‘todo está legitimado siempre y cuando empieces tu frase con ‘PISA dice...’ (Addey, 2018).

El análisis de los datos de evaluación de aprendizaje y las recomendaciones que siguen se utilizan cada vez más como una herramienta sólida para legitimar las reformas educativas. La necesidad de estos datos a menudo se percibe como una realidad objetiva no sujeta a impugnación y esto constituye un argumento sólido para los responsables de la formulación de políticas (Cussó y D’Amico, 2005). Este enfoque científico para la formulación de políticas es uno de los principales impulsores del éxito de la OCDE. Los formuladores de políticas y el público en general aceptan PISA como un poder legítimo para la evaluación del desempeño del sistema educativo (Breakspear, 2014) y la organización implementa una regulación flexible a través de sus publicaciones, estudios, informes y comparaciones internacionales que tienen una gran reputación en términos de la calidad de sus análisis (Morgan y Shahjahan, 2014).

Sin embargo, los legisladores pueden usar los datos de evaluación del aprendizaje para respaldar las decisiones tomadas por otros motivos. El uso de estos a veces aparece

como una solución en la búsqueda del problema correcto, justificando agendas políticas existentes (Fischman et al., 2018). Baird et al. (2011) utiliza un ejemplo en Francia que explica que en el pasado el gobierno, éste exageró el desempeño deficiente de su país con base en las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) para justificar sus reformas anteriormente expuestas que se centraban en aspectos fundamentales con énfasis en la alfabetización y la ciencia. En Uganda, existe evidencia de que el gobierno también está utilizando los datos de evaluación de UWEZO para respaldar su agenda, ya que los bajos resultados de la evaluación se utilizaron para rechazar dar un pago más alto a los maestros (Elks, 2016). En estas situaciones, una decisión política precede a las recomendaciones provenientes del análisis de datos, lo que reduce su capacidad para informar efectivamente las políticas educativas.

Definición de objetivos educativos a través de la medición

“Lo que elegimos medir en educación modela lo que colectivamente nos esforzamos por lograr”
(Breakspear, 2014, p. 4).

Lo que se mide en los sistemas educativos es importante, ya que es probable que esto influya en la forma en que los gobiernos enfocan las reformas educativas. Breakspear (2014), que utiliza un ejemplo de PISA, argumenta que los responsables de las políticas comienzan a usar la perspectiva de PISA para examinar sus sistemas y es probable que esto influya en la definición de los objetivos finales de la educación. Meyer y Benavot (2013), comparten esta opinión y señalan que PISA tiene el potencial para crear cambios en lo que respecta a los objetivos y la organización de los sistemas educativos nacionales. Los cambios en el currículo son los ejemplos más explícitos de esta influencia. Varios países (por ejemplo, Corea, México, Grecia y Luxemburgo) revisaron su currículo para alinearlo con el marco de PISA e incluir las competencias que ésta evalúa (Breakspear, 2012).

Por lo tanto, existe el riesgo de reducir los objetivos del sistema educativo para mejorar un conjunto de indicadores internacionales. Si bien pueden proporcionar información útil sobre el rendimiento de los estudiantes en ciertas áreas, no pueden equipararse a los propósitos de los sistemas educativos (Breakspear, 2014). La definición de los objetivos finales de la educación requiere una deliberación democrática más amplia: “la discusión de los objetivos finales educativos implica una deliberación ética sobre lo que importa en la educación y lo que debe ser una persona educada” (Breakspear, 2014, p. 11). Asimismo, Biesta (2007, p. 18), explican que “una sociedad democrática es precisamente aquella en la que no se fija un propósito de la educación, sino que es un tema constante de discusión y deliberación”.

Sin embargo, las evaluaciones internacionales a gran escala tienden a reducir este espacio democrático presionando a los países para mejorar sus puntuaciones en un conjunto de indicadores comparables.

Creciente presión externa sobre los países en desarrollo

La nueva política del gobierno de EE. UU. obliga al Departamento de Estado y a USAID a demostrar aumentos en el “porcentaje de alumnos que alcanzan un nivel mínimo de competencia en lectura al final del segundo grado y al final de la escuela primaria” en los países que reciben apoyo de EE. UU. Con un presupuesto de educación básica internacional de \$ 800 millones en la línea, hay un gran interés en torno a cómo se define y mide la “competencia mínima en el nivel de grado”
(Bruns, 2018).

Los países en desarrollo están bajo una presión cada vez mayor para participar en evaluaciones internacionales a gran escala, ya que esta presión a menudo está relacionada con las condiciones de ayuda que fijan los socios para el desarrollo. Las agencias financieras solicitan información sobre los datos de aprendizaje como un punto de referencia valioso para evaluar el progreso de la educación (Addey et al., 2017). Al reconocer este hecho, la Alianza Global de Educación (GPE, por sus siglas en inglés) incluyó la disponibilidad de datos de aprendizaje (o una estrategia para mejorar esta disponibilidad) como un requisito en su modelo de financiamiento (GPE, 2017). Además, los países también utilizan los datos de evaluación como evidencia para obtener recursos financieros en proyectos destinados a aumentar los resultados de los estudiantes (Addey et al., 2017; Shamatov y Sainazarov K., 2006). Utilizando evidencia empírica, Kijima y Lipsy (2016) muestran que la participación en evaluaciones de aprendizaje internacional en realidad está asociada con un aumento en los flujos de ayuda externa en educación.

Además, la participación en evaluaciones de aprendizaje estandarizadas permite demostrar la adhesión de los países a los valores educativos globales (Knight et al., 2012). La Agenda 2030 de Educación enfatiza tanto la importancia de mejorar los resultados del aprendizaje como su medición, que cuenta con el apoyo de los socios para el desarrollo (GPE, 2017; World Bank, 2018). Por lo tanto, la participación en las evaluaciones se valora como un proceso en sí mismo que representa el apoyo a estándares internacionales (Addey et al., 2017).

Si bien los datos de aprendizaje pueden contribuir a las políticas educativas de manera significativa, su creciente influencia en la gobernanza global de la educación no ha sido acompañada por un estudio sistemático de los riesgos que implica su uso. Dichos riesgos son cruciales para explorar

y aprovechar al máximo el potencial que tienen los datos de aprendizaje para mejorar las políticas educativas. Un nuevo proyecto de investigación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (UNESCO-IIEP) sobre el uso de datos de evaluación del aprendizaje proporcionará nuevos conocimientos sobre algunos de estos aspectos. Explorará cómo se utilizan los datos de aprendizaje en varios países del África subsahariana y de América Latina en el ciclo de planificación de la educación, analizando elementos vinculados a la economía política de los actores.

Referencias

Addey, C. (2018). 'Why does PISA appear to be everyone's solution?' Laboratory of International Assessment Studies Blogs. Accessible at <http://international-assessments.org/why-does-pisa-appear-to-be-everyones-solution/>

Addey, C., Lingard B., Sellar, S., Steiner-Khamsi, G. & Verger, A. (2017). 'The rise of international large-scale assessments and rationales for participation'. In: *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47 (3): 434-452.

Baird, J., Daugherty, R., Isaacs, T., Johnson S., Sprague, T., Stobart, G. & Yu, G. (2011). *Policy Effects of PISA*. Report Commissioned by Pearson UK.

Beaton, A., Postlethwaite, T., Ross, K., Spearritt, D. & Wolf, R. (1999). *The benefits and limitations of international educational achievement studies*. Paris: IIEP-UNESCO.

Biesta, G. (2007). 'Why "What Works" Won't Work: Evidence-Based Practice and the Democratic Deficit in Educational Research'. In: *Educational Theory* 57 (1): 1-21.

Breakspear, S. (2012). 'The Policy Impact of Pisa: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking In School System Performance'. Working Paper. Paris: OECD.

Breakspear, S. (2014). 'How does PISA shape education policy making? Why how we measure learning determines what counts in education'. Seminar Series Paper No. 240. Centre for Strategic Education.

Bruns, B. (2018). 'Three Years after SDG Adoption: It's Time for Action on Learning Data'. Center for Global Development Blogs. Accessible at <https://www.cgdev.org/blog/three-years-after-sdg-adoption-its-time-action-learning-data>

Cussó, R. & D'Amico, S. (2005). 'From development comparatism to globalization comparativism: towards more normative international education statistics'. In: *Comparative Education*, 41(2): 199-216.

Elks, P. (2016). 'The impact of assessment results on education policy and practice in East Africa'. Think piece. London: Department for International Development.

Fischman G., Goebel J., Holloway, J., Silova, I. & Topper, A. (2018). 'Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies'. In: *Journal of Education Policy*.

Froese-Germain, B. (2010). 'The OECD, PISA and the Impacts on Educational Policy'. Virtual Research Center.

Global Partnership for Education (GPE). (2017). *How GPE Supports Teaching and Learning*. Policy brief.

Hamilton, M. (2017). 'How International Large-Scale Skills Assessments engage with national actors: mobilising

networks through policy, media and public knowledge'. In: *Critical Studies in Education*, 58(3): 280-294.

Kellaghan, T., Greaney, V. & Murray, T. (2009). *Using the Results of a National Assessment of Educational Achievement*. Volume 5. Washington DC: World Bank.

Kijima R. & Lipsy, P. (2016). 'The Politics of International Testing'. Paper prepared for the "Assessment Power in World Politics" conference hosted by Harvard University and International Organization, May 6-7, 2016 and the associated APSA mini-conference, September 2, 2016.

Knight, P., Lietz, P., Nugroho, D. & Tobin, M. (2012). 'The Impact of National and International Assessment Programmes on Educational Policy, Particularly Policies Regarding Resource Allocation and Teaching and Learning Practices in Developing Countries'. EPPI-Centre in University of London.

Martens, K. (2007). 'How to Become an Influential Actor – The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy'. In: K. Martens, A. Rusconi & K. Leuze (Ed.), *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making* (pp. 41-55). New York" Palgrave.

Meyer, D. & Benavot, A. (2013). *PISA, Power, and Policy. The Emergence of Global Educational Governance*. Symposium Books.

Morgan, C. & Shahjahan, R. (2014). 'The legitimization of OECD's global educational governance: examining PISA and AHELO test production'. In: *Comparative Education*, 50 (2): 192-205.

Shamatov D. & Sainazarov, K. (2006). 'The Impact of Standardized Testing on Education Quality in Kyrgyzstan: The Case of the Program for International Student Assessment (PISA) 2006'. In: *International Perspectives on Education and Society*, 13, 145-179.

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2017). *More Than One-Half of Children and Adolescents Are Not Learning Worldwide*. Factsheet No. 46. Montreal: UIS.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2015). *EFA Global Monitoring Report. Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*. Paris: UNESCO.

Wiseman, A. W.; Whitty, G.; Tobin, J.; Tsui, A. (2010). 'The Uses of Evidence for Educational Policy-making: Global Contexts and International Trends'. In: *Review of Research in Education*, 34, 1-24.

World Bank. (2018). *Learning to Realize Education's Promise*. World Development Report.

Sección 2

¿Cómo mejorar estos informes?

Monitoreo global de los siete objetivos ODS4 para el África Subsahariana: el imperativo de priorizar la Educación Básica Universal

 **Birger Fredriksen**, Consultor, Washington DC, Estados Unidos
 birger.j.fredriksen@gmail.com

Resumen

Este artículo considera que el riesgo de un impacto indebido del monitoreo global en las políticas nacionales es más grave para los siete objetivos de los ODS4 que para los objetivos de la EPT y los ODM de la educación. En África subsahariana, donde coexisten altos niveles de jóvenes no escolarizados y analfabetas con un desempleo en rápido crecimiento, la principal prioridad para los países -y para el monitoreo global- debe ser lograr un ciclo universal de calidad de 8-10 años de educación básica para 2030. Si no se prioriza esto en el monitoreo global, se puede poner en riesgo y debilitar aún más los derechos y la voz política de quienes no logran terminar ni la alfabetización básica.

Palabras clave

África subsahariana
ODS4
Educación básica universal
Sector informal
Empleo de los jóvenes

Estudios anteriores de NORRAG han revisado el impacto de los informes de educación global sobre factores tales como: políticas nacionales; movilización y asignación de recursos internos y externos; prioridades de investigación y recopilación de datos; así como de la gobernanza global de la educación¹ (King, 2017). Si bien hay pocas pruebas sólidas sobre este tema, creo que existe un amplio consenso sobre que la mayoría de los informes son muy útiles. Los beneficios incluyen estimular un activismo, debate y diseño de políticas públicas a niveles nacional y mundial basados en evidencia. A su vez, esto promueve una movilización y utilización de recursos nacionales y externos más efectivos. Las inquietudes incluyen cómo garantizar que el uso a nivel nacional del conocimiento global de las “buenas prácticas” refleje adecuadamente las condiciones locales, y si el monitoreo de lo que podrían considerarse preocupaciones globales afecta excesivamente las políticas nacionales.

La siguiente discusión se limita a la función del monitoreo global de estos informes y se enfoca en África subsahariana (SSA). Se argumenta que, si bien en el pasado tal monitoreo probablemente impactó las políticas nacionales relacionadas con la Educación para Todos (EPT) y dos metas educativas contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), hubo poco motivo de preocupación por el impacto “indebido” en comparación con el monitoreo de las siete metas para la educación contenidas en el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS4). Esto se debe a que los objetivos de la EPT y los ODM se limitaron en gran medida a la educación primaria universal (UPE), la alfabetización de adultos y la equidad en el acceso, i.e., objetivos reconocidos como derechos humanos básicos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Priorizar entre ellos no era un problema: todos los objetivos debían alcanzarse. Un caso puntual: el mayor monitoreo global de la educación de las niñas en las últimas tres décadas sin duda ha ayudado a

mejorar la equidad de género (UNESCO, 2015). La mayoría evaluaría eso muy positivo.

No se puede sostener un argumento similar para los objetivos ODS4 para SSA ya que la mayoría de los países no pueden alcanzar los siete objetivos establecidos para 2030. Tampoco habría que esperar que lo consigan. Deben priorizar entre estos, y también lo deben hacer para los ejercicios de monitoreo global. De lo contrario, dicho monitoreo aumentará aún más la voz de las poblaciones en mejores condiciones que buscan educación post-básica financiada con fondos públicos sobre los derechos y las voces de las personas pobres que tienen poca influencia política y que no cuentan incluso con alfabetización básica, así como otros servicios básicos; entre ellos el cuidado de la salud, la seguridad alimentaria, el acceso a electricidad y la construcción de carreteras. Este riesgo es especialmente alto en SSA, donde los altos niveles de analfabetismo en jóvenes y adultos que no asisten a la escuela coexisten con el rápido aumento del desempleo entre los egresados de educación secundaria y superior. Para ilustrar esto, en Ghana, con un índice de matriculación bruta en educación (GER, por sus siglas en inglés) del 16% (el doble del promedio de SSA), menos del 2% de los 250,000 graduados aproximadamente de educación superior que se incorporan al mercado laboral anualmente encuentran empleos en el sector moderno (Ansu, 2013).

Si bien SSA ha logrado un buen progreso en el acceso a la educación primaria desde el año 2000, la deserción se mantuvo alta y los resultados de aprendizaje bajos. Como consecuencia, el retraso de la región en el alcance de la educación básica aumentó, en comparación con otras regiones. Por ejemplo, en 2016, la SSA tenía el 47% de las mujeres de 15 a 24 años analfabetas del mundo (en comparación con el 29% en 2000) y el 54% de los niños desescolarizados en el mundo (41% en 2000). Dados los desafíos demográficos, educativos y económicos particularmente difíciles de los países de SSA (resaltados a continuación), se debe priorizar la educación básica universal (UBE, por sus siglas en inglés), aquí definida como la finalización de 8-10 años de educación básica, así como al menos la alfabetización universal de los jóvenes. Si no lo hacen, incluso UPE (que ni siquiera es un objetivo SDG4 separado) seguirá siendo una meta móvil; que ya cambió de 1980 (acordado en 1961 en Addis Ababa), a 2000 (Inter-Agency Commission for the World Conference on Education for All, 1990), a 2015 (UNESCO, 2000), y ahora a 2030².

Claramente, los países de la SSA deben desarrollar las habilidades de educación post-básica necesarias para apoyar el desarrollo nacional. Sin embargo, el mercado laboral para tales habilidades es casi nulo en economías donde el 80-90% de la fuerza laboral está en los sectores informales agrícolas y no agrícolas, así en donde la transformación económica

sigue siendo muy lenta (AfDB, 2018). En este contexto, dar prioridad máxima al monitoreo global para lograr UBE antes de 2030 está garantizado tanto en materia de equidad como económica. Esto estaría en línea con la “universalización progresiva” de la educación, que todas las demás regiones buscan lograr y que fue resaltada por el Informe de la Comisión de Educación; es decir, se debe llegar a UBE antes de priorizar la educación post-básica fondeada públicamente, más allá de lo que puede justificarse por las necesidades del desarrollo nacional (International Commission on Financing Global Education Opportunity, 2016).

Existen al menos cinco razones interrelacionadas, importantes, por las que la falta de prioridad de UBE en el monitoreo global de ODS4 para SSA puede retrasar el progreso hacia este objetivo:

1. A pesar de los impresionantes avances en el acceso a la educación primaria entre 2000 y 2016, la tasa de alfabetización de jóvenes y adultos de SSA mejoró muy poco. La tasa de alfabetización juvenil (15-24 años) creció marginalmente del 72% para 2000-2007 al 75% para 2010-2016, mientras que la tasa de alfabetización de adultos (15 años y más) aumentó del 62% al 65%. Esto se refleja en: (i) Alta deserción: Sólo tres de cada cinco estudiantes que ingresan a la escuela primaria alcanzan el grado final (casi sin cambios desde la década de 1970); (ii) Resultados de aprendizaje bajos: Menos de la mitad de los que terminan la escuela primaria logran la alfabetización y la aritmética básicas; y (iii) Falta de programas de segunda oportunidad: Se dedica una cantidad mínima de fondos nacionales y externos para los programas de alfabetización para adultos y para los jóvenes que no cuentan con educación primaria. El pésimo desempeño actual de SSA en la provisión de educación básica para todos los sectores afecta particularmente a los pobres, a las mujeres y a la mayoría del 80-90% empleado en el sector informal de empresas agrícolas y familiares.
2. Desde 2015 hasta 2030, la SSA necesitará un crecimiento mucho mayor que otras regiones en el financiamiento de la educación para lograr la UBE. Esto se debe al crecimiento masivo que se requiere para poner al día a la región, lo anterior aunado al incremento de un tercio en la población de niños en edad escolar proyectado entre 2015 y 2030 (todas las demás regiones en desarrollo experimentarán una pequeña disminución). Lo anterior incluso sin tener en cuenta la presión adicional creada por los ambiciosos objetivos post-básicos de SDG4. La demanda social de educación post-básica aumentará considerablemente, dado que, en 2015, el GER de la SSA fue solo del 35% en secundaria superior y del 8% en educación terciaria (UNESCO, 2017)

3. El fuerte aumento de los fondos debe movilizarse en un contexto mucho más desafiante que el que hubo durante la mayor parte del período 2000-2015. Una combinación de un crecimiento económico reanudado (estimulado por el auge de los productos básicos), un incremento del porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) dedicado a la educación y un aumento de la ayuda educativa, llevó a un acelerado crecimiento anual del presupuesto de educación entre 2000 y 2014 (4-5%), que entre 1980 y 2000 (sólo alrededor del 1%). El principal factor que determinó esta diferencia fue el crecimiento económico: mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita disminuyó alrededor de un 0,7% anual entre 1980 y 2000, creció alrededor de un 2,7% anual entre 2000 y 2015. El crecimiento representó alrededor de dos tercios del aumento en los presupuestos de educación durante el último período.

El crecimiento económico se convertirá en un factor aún más determinante de los presupuestos de educación durante la próxima década. La participación de la educación en los presupuestos públicos en SSA (17% en 2016) ya supera el promedio de los países en desarrollo, y hay muchas demandas urgentes de educación no formal de los ODS en los presupuestos públicos. Y, pese a un aumento en 2016, la ayuda educativa se estancó a nivel mundial entre 2009 y 2015. Además, a pesar de albergar a más de la mitad de los niños del mundo que no asisten a la escuela, la participación de la SSA en la ayuda internacional total a la educación básica ha disminuido considerablemente, del 40% en 2009 al 24% en 2016.

4. Sin embargo, las perspectivas de crecimiento a medio plazo no son alentadoras. El PIB per cápita de la SSA creció sólo un 0,9% en 2015 y decreció en 1,3% en 2016. Las perspectivas económicas de octubre de 2018 del Fondo Monetario Internacional (FMI) estiman un crecimiento per cápita en 2017, y las proyecciones son del 0,5% en 2018 y del 1,1% en 2019. Si este estancamiento del crecimiento per cápita durante el período 2015-19 se prolongara durante varios años, esto limitaría severamente el espacio fiscal para el financiamiento de la educación. Además, el bajo crecimiento limitaría severamente las oportunidades de empleo en el sector moderno. Las perspectivas económicas para África del 2018 del Banco Africano de Desarrollo (AfBD, por sus siglas en inglés) estiman que la elasticidad promedio del empleo al crecimiento del PIB para la SSA es solo de 0,41. Y se estima que la fuerza laboral de SSA crecerá un 2,7% anual entre 2015 y 2030. Por lo tanto, la economía tendría que crecer al menos un 6,6% anual sólo para absorber el crecimiento de la fuerza laboral. Esto es el doble del crecimiento promedio de 3,2% (0,5% per cápita) de 2014 a 2016, y del proyectado para 2017-2019, de 3,4%.

Las principales causas del lento crecimiento de SSA no tienen soluciones fáciles a corto plazo. Estas causas incluyen una infraestructura deficiente, una escasez crónica de energía, un clima de negocios deficiente y, en muchos casos, una creciente inseguridad. También están incluidas décadas de abandono de la agricultura (ACET, 2014; AfDB, 2018; APP, 2014), un sector que fue tres veces más eficaz para reducir la pobreza en China entre 1980 y 2011 que el crecimiento en cualquier otro sector. Magnitudes similares pueden encontrarse para algunos países de SSA (UNESCO, 2016). Estas limitaciones al crecimiento se ven acentuadas por muy deficientes habilidades básicas en la fuerza laboral, especialmente en el sector rural donde, en la mayoría de los países, el 50% o más de la fuerza laboral es analfabeta. Incluso en Nigeria, un país de ingresos medianos, en 2011, el 86,5% de los empleados estaban en el sector agrícola informal (57,6%) y en el sector no agrícola informal (28,9%). Hasta el 33% de la fuerza laboral nunca había asistido a la escuela, alcanzando el 45% en el sector agrícola.

El perfeccionamiento de las habilidades básicas es imperativo para acelerar la transformación de economías duales, en las cuales el 80-90% de la fuerza laboral participa en actividades del sector informal de baja productividad, hacia economías en donde el crecimiento es impulsado por el aumento de la productividad en tales actividades, como el crecimiento en los sectores manufactureros y de servicios modernos. En las últimas tres décadas, la participación del sector manufacturero en el empleo se ha estancado en torno al 6%, y el sector informal sigue siendo el último recurso para la mayoría de los jóvenes, independientemente de su nivel de educación.

5. Los presupuestos más ajustados harán que la economía política de priorizar la UBE sea aún más difícil de implementar que en el pasado. Los grupos de población que no tienen acceso a UBE tienen mucho menos influencia política que aquellos que buscan ingresar a la educación post-básica, cuyas voces ahora se ven reforzadas por el llamado global y el monitoreo de la finalización universal de la educación secundaria superior y el acceso a la educación terciaria. Es hora de restablecer las prioridades de educación en SSA favoreciendo a los grandes grupos de población y sectores económicos que se benefician poco del gasto en educación (incluida la ayuda). Y este restablecimiento de las prioridades debe reflejarse en el monitoreo global de los siete objetivos de los ODS4.

En conclusión, si los países de SSA y de la comunidad global no priorizan la UBE, sufrirán graves consecuencias. En particular, probablemente significaría que un tercio de la fuerza laboral de SSA seguiría siendo analfabeta en la

década de 2030; y más de un tercio de los niños nacerían de madres analfabetas. Lo primero obstaculizaría seriamente el crecimiento de la productividad y la transformación necesaria y urgente del sector informal para acelerar el crecimiento económico. A su vez, eso tendría un impacto negativo en el progreso hacia la mayoría de los ODS no relacionados con la educación. Lo último reforzaría el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza, el bajo nivel de salud y educación, la lenta transición demográfica y la marginación.

El no lograr alinear mejor el financiamiento de la educación con las necesidades en materia de habilidades básicas y equidad se sentirá más allá de las fronteras nacionales, incluso a través de un aumento de la migración económica. Entre 2015 y 2030, se proyecta que el grupo de edad de 15 a 24 años crezca un 48% en SSA en comparación con el 4% en el sur de Asia y que disminuya en un 4% en América Latina y un 9% en el este de Asia. La medida en que esta enorme y joven fuerza laboral se convierta en un “dividendo demográfico” dependerá de si los jóvenes tienen las habilidades y oportunidades básicas para obtener un empleo productivo (Canning, Raja & Yazbeck, 2015). Este es un desafío masivo, que requiere una acción global colectiva urgente. De hecho, para que el monitoreo global tenga un propósito real, más allá de avergonzar a los países que no alcanzan todas las metas de los ODS4, la comunidad global debería aumentar su apoyo financiero para los países que muestran voluntad política de priorizar el logro de UBE para 2030. Alcanzar UBE es una etapa básica de desarrollo que ningún país puede “saltar”.



Notas a pie

1. King (2010), presenta estos reportes, King (2014) explora su impacto en la gobernanza educativa global, y K. King discute los desafíos en el monitoreo de objetivos globales en: King (2017)
2. Antes de que, en el año 2000, se adoptaran los dos ODM educativos para 2015, y antes de que se adoptaran los objetivos para la UPE, primero en 1990 en Jomtien, Tailandia, para 2000, y luego en 2000 en Dakar, Senegal, para 2015, se acordaron objetivos regionales para la EPU en cuatro conferencias regionales de la UNESCO en, respectivamente: Karachi, Pakistán, en 1960 para Asia; Addis Abeba, Etiopía, en 1961 para SSA; Santiago, Chile, en 1962 para América Latina; y Trípoli, Libia, en 1966 para los Estados árabes. El año objetivo fue 1970 para América Latina y 1980 para las otras regiones. Para una revisión, ver Fredriksen (1981)

Referencias

- African Center for Economic Transformation (ACET) (2014): *2014 Africa Transformation Report: Growth with Debt*. Accra.
- African Development Bank (AfDB) (2018): *Africa Economic Outlook 2018*. Abidjan: AfDB.
- Africa Progress Panel (2014) -- APP: *Grain, Fish, Money: Financing Africa's Green and Blue Revolution*. Geneva:.
- Ansu, Y. (2013). “Skills Development for Economic Transformation”. *Africa Transformation Report*, Accra: ACET,
- Canning, D., Raja, S. & Yazbeck, A.S. (Eds.) (2015). *Africa's Demographic Transition Dividend or Disaster?* Washington D.C. The World Bank.
- Fredriksen, B. (1981): “Progress towards Regional Targets for Universal Primary Education: A Statistical Review”, *International Journal of Education Development*, Volume 1, Number 1: April 1981.
- International Commission on Financing Global Education Opportunity (2016): *The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World*. New York: Asian Development Bank.
- King, K. (febrero 2010). A World of Reports? A Critical Review of Global Development Reports with an Angle on Education and Training, *NORRAG News*, 43, Geneva : NORRAG.
- King, K. (diciembre 2014). Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture, *NORRAG News*, 51, Geneva : NORRAG.
- King, K. (2017): “Lost in translation? The challenge of translating the global education goal and targets into global indicators” *Compare*, 47(6):1-17. July 2017.
- The Inter-Agency Commission for the World Conference on Education for All (1990). Final Report: World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs. 5-9 March 1990, Jomtien, Thailand. New York: UNESCO.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2000): Final Report: World Education Forum. 26-28 April, 2000, Dakar, Senegal. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2015). EFA Global Monitoring Report 2015. Paris: UNESCO
- UNESCO (2016). *Global Education Monitoring Report 2016*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2017). *Global Education Monitoring Report 2017*. Paris: UNESCO.

Más allá de la calidad educativa: las batallas que vienen

 **Blanca Heredia**, Directora, PIPE-CIDE, México
 blanca.heredia@cide.edu

Resumen

Este artículo sostiene que los Informes de Monitoreo Global (tales como el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, y el Panorama de la Educación de la OCDE) y las evaluaciones de logro escolar como PISA, TIMSS, PIRLS y LLECE, permiten contar con información útil y comparable a nivel internacional. Estos instrumentos también definen una agenda educativa global que plantea como única solución para los problemas educativos a la “calidad educativa”. Sin embargo, casos como el mexicano abordado por la autora, muestran que esta búsqueda por mejorar la calidad no sea la solución en una sociedad tan desigual. Temas como la inclusión educativa de sectores desfavorecidos, la retención de los mismos y los retornos a la educación podrían ser más pertinentes.

Palabras clave

Evaluaciones
Pruebas internacionales
México

Los Informes de Monitoreo Global (IMG) en el ámbito de la educación y las evaluaciones de logro escolar como PISA, TIMSS, PIRLS y LLECE, cumplen funciones muy importantes para el avance educativo a nivel nacional e internacional. El que sus supuestos compartidos y las recomendaciones de política educativa resulten muy distantes de las realidades nacionales y aunadas al *backlash* en contra de la globalización en un número creciente de países, presenta un escenario que exige ampliar la agenda educativa global más allá de la calidad educativa, de la evaluación y la rendición de cuentas.

Pruebas internacionales, IMGs y una única agenda educativa global

Entre las aportaciones más importantes de las pruebas internacionales y de los RMGs destaca el de ofrecer información confiable y comparable de modo regular sobre la organización del esfuerzo educativo en distintos países, sobre las acciones emprendidas por gobiernos y actores sociales en relación con la educación (en particular la escolarizada), así como sobre diversos resultados de los sistemas educativos nacionales.

Adicionalmente a proveer información útil para conocer la evolución de los sistemas educativos a nivel nacional a lo largo del tiempo y hacerlo de modo que esos sistemas puedan compararse entre sí, las pruebas estandarizadas de gran escala en conjunto con los RMG Global han ido conformando una agenda educativa con vocación universal. Dicho de otra manera, una agenda única que define, desde lo global, los temas y problemas educativos centrales, las prioridades a ser atendidas, los datos y métricas relevantes y reconocidas como válidas, así como muchas de las estrategias e instrumentos que se consideran útiles para atender desafíos pensados como comunes y/o análogos.

Desde los años 90 y, con especial fuerza, a partir de la primera década del siglo XXI, la agenda educativa global a la que han contribuido de forma muy importante los RMGs y las pruebas internacionales de logro escolar se ha convertido en la base -conceptual, analítica e informacional- de la discusión

dominante sobre educación y política educativa. Claramente, de la discusión educativa a nivel internacional, pero también del debate nacional sobre el tema en un número creciente y cada vez más diverso de países.

La agenda en cuestión incluye una gran variedad de temas y elementos, y no está exenta de diferendos. En lo fundamental, sin embargo, esta agenda -dominante, desde hace ya varias décadas, concede prioridad máxima al asunto de la calidad educativa, requiere y descansa sobre la existencia y producción regular de datos e indicadores numéricos, y parte de algunas premisas comunes fundamentales. Entre éstas últimas: el énfasis en la importancia de la calidad educativa como impulsor del crecimiento económico y la competitividad internacional de los países; la centralidad otorgada a los aprendizajes cognitivos básicos -lengua y matemáticas- de los estudiantes en lo individual en la definición de “calidad educativa”; así como la visión según la cual la evaluación regular y rigurosa de tales aprendizajes y otros elementos de los sistemas educativos, en conjunto con la operación de mecanismos de rendición de cuentas constituyen dos de las herramientas más poderosas de las que disponen las sociedades para promover avances en la calidad educativa.

Contar con un lenguaje compartido ha facilitado el diálogo global en la esfera de la educación y la cooperación en la materia entre un número progresivamente más grande de países. Por su parte, la prioridad asignada, dentro de esa visión y ese lenguaje compartido, a la calidad de los aprendizajes escolares, a los indicadores numéricos, a la evaluación y a la rendición de cuentas ha tenido efectos que, en conjunto, han contribuido a reconfigurar las coordenadas de la política educativa en muchos contextos nacionales. Destacan entre estos efectos, los siguientes.

En primer término, la transición hacia agendas de política educativa que otorgan altísima e incluso, máxima prioridad a incrementar la calidad de los aprendizajes escolares de los alumnos. Esa nueva prioridad se ha quedado, en muchos casos, en el plano discursivo. En un número importante de países, sin embargo, la centralidad concedida a la calidad educativa se ha visto reflejada en cambios legales, institucionales, organizacionales significativos. En muchos de ellos, también, ello ha llevado a la pérdida de peso concedida a otros asuntos, muy particularmente, el de la cobertura.

Un segundo efecto, mismo que ha tendido a consolidar la adopción interna de la agenda educativa global, es la importancia cada vez mayor que los gobiernos de países con problemáticas educativas, sociales, económicas y políticas muy distintas, así como con niveles de desarrollo y capacidades institucionales también muy diferentes, le han venido concediendo a participar en evaluaciones

internacionales de logro de gran escala, así como a desarrollar y aplicar pruebas nacionales. Este efecto ha sido acompañado de la creación o fortalecimiento de las áreas o unidades responsables de la evaluación dentro de los aparatos gubernamentales a cargo de la conducción de los sistemas escolares nacionales.

Una tercera consecuencia muy importante, se refiere al giro hacia la calidad y la evaluación educativa dentro de la política educativa a nivel nacional y que ha tenido que ver con la influencia en ascenso de las propias organizaciones internacionales responsables de producir los RMGs y las pruebas internacionales, así como con la ampliación de la participación y el peso de actores no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil (OSCs), sector privado y especialistas, en la discusión y la toma de decisiones colectiva en materia de educación.

Brevísimas notas sobre el caso mexicano

En el caso mexicano, al igual que en diversos otros dentro y fuera de América Latina, el reordenamiento de prioridades de la política educativa en combinación con la multiplicación de actores no-gubernamentales con interés en y capacidad para influir en la definición de la acción y dirección del gobierno en lo educativo, ha producido beneficios considerables. Entre ellos, habría que resaltar, su contribución directa a darle fuerte visibilidad a la baja calidad de los aprendizajes de los estudiantes mexicanos y, con ello, a generar condiciones propicias para la puesta en marcha de iniciativas y reformas orientadas a mejorarla.

Otros beneficios importantes derivados de todo ello han incluido la generación y disponibilidad pública de más y mejor información sobre la operación y los resultados del sistema educativo mexicano; el desarrollo de personal altamente especializado y de capacidades técnicas significativas en materia de evaluación educativa; avances en la construcción de un sistema de rendición de cuentas en la materia; y el surgimiento de un debate público sobre educación más nutrido e informado.

La forma en la que se han usado los RMGs y las evaluaciones de logro -internacionales y nacionales- en México, no siempre ha sido la más adecuada para contribuir efectivamente a mejorar la operación y los resultados del sistema educativo mexicano. En parte por ello, la creciente influencia de estos recursos en el debate y en la política educativa no ha conseguido traducirse, hasta el momento y con pocas excepciones, en beneficios concretos y significativos para los alumnos mexicanos y ha terminado, incluso, teniendo diversos resultados desafortunados.

Entre las deficiencias que han caracterizado el uso de los RMGs y las pruebas de logro en el caso mexicano, destaca

la tendencia de diversos gobiernos a nivel nacional y local de concederle mayor atención a diagnosticar y a evaluar (a partir de los lentes valorativos, conceptuales y analíticos implícitos en estas herramientas) los resultados escolares de los estudiantes, que a impulsar la construcción de capacidades -humanas, técnicas, institucionales y materiales- para mejorarlos.

Hay, sin duda, excepciones. La más importante y ambiciosa a nivel nacional fue la reforma educativa impulsada de fines de 2012 al 2018, misma que, tanto en lo técnico como en lo discursivo, estuvo basada en la agenda educativa global de la cual RMGs y pruebas de logro internacionales son una parte tan importante. Esta reforma enfocó buena parte de sus energías en dos temas centrales. Primero, en romper un esquema de complicidad entre autoridades educativas y líderes sindicales de larga data, organizado en torno al control clientelar y corporativo de plazas, remuneraciones y trayectorias de los maestros; subordinar -de nueva cuenta- al magisterio organizado al gobierno; y recuperar para el gobierno federal, el control sobre la política educativa. Todo ello, a través de la introducción de un sistema para la administración del ingreso, promoción y separación de cargos docentes basado en la evaluación. Segundo, construir y/o fortalecer capacidades institucionales, técnicas y humanas para impulsar mejores aprendizajes, así como renovar planes de estudio y enfoques pedagógicos. Este segundo tema, mediante muy diversas acciones, englobadas en el diseño y la puesta en marcha de lo que se denominó “Nuevo Modelo Educativo”.

Desafortunadamente, todo este esfuerzo no logró traducirse en avances palpables en calidad educativa y tampoco en un número suficientemente amplio de aliados y beneficiarios para darle continuidad en el tiempo. Lo que sí consiguió la reforma en cuestión, sin embargo, fue producir un muy considerable y extendido malestar al interior del magisterio organizado. Ello resultó funesto para la reforma, pues abonó el terreno para el triunfo electoral del candidato a la presidencia -Andrés Manuel López Obrador-, que hizo de la cancelación de la reforma educativa iniciada en 2012/13 una de sus principales banderas de campaña.

Muchos factores contribuyeron al naufragio de uno de los esfuerzos reformistas más fuerte y claramente alineados con la agenda educativa global a la que tanto han contribuido los RMGs y las pruebas internacionales de logro. Entre ellos, seguramente, fallas en el procesamiento político del propio proceso de reforma, deficiencias serias en la fase de implementación y tiempos de maduración insuficientes.

Por una agenda más amplia

Para dar cuenta de las limitaciones o fracasos de esfuerzos reformistas basados en la agenda global dominante para

producir los resultados esperados (es decir, aprendizajes de calidad), las explicaciones estándar suelen enfatizar fallas u obstáculos ubicados en el plano de su procesamiento político. En otras palabras, cuando una reforma de este tipo no consigue sostenerse en el tiempo y/o cuando no produce los beneficios que supuestamente tendría que producir si se instrumentara correctamente, la explicación más frecuente entre los que comparten los supuestos fundamentales de la agenda educativa global dominante es que el problema central estuvo en la forma de administrar el “medicamento” (evaluaciones, rendición de cuentas, etc.) y no, desde luego, en el “medicamento” mismo.

En muchos casos, los factores que impiden u obstaculizan la introducción, adecuada instrumentación y/o sustentabilidad en el tiempo de soluciones técnicamente robustas y, por tanto, de su capacidad para producir los efectos esperados son de carácter fundamentalmente político. En muchos otros, sin embargo y como es el caso de la reforma educativa mexicana en pleno naufragio, convendría preguntarse si no será que en ciertos contextos nacionales concretos y muy distintos a aquellos que dieron origen a tales “soluciones”, éstas lo son sólo apariencia.

Para empezar porque quizá *EL* problema no es el que supone la “solución” prescrita. Por ejemplo, en el caso mexicano pudiera ser que *EL* problema educativo en sentido amplio, antes que el de la calidad, fuera el de la exclusión social de amplios segmentos poblacionales en edad de asistir a la escuela, mismo que pudiese estar contribuyendo a alimentar la espiral de inseguridad y violencia que azota al país. En una situación así, la “solución” no sería, al menos no en primer término, ningún recetario relacionado a calidad, sino medidas que enfatizaran la ampliación de cobertura y aumentos en retención escolar a fin de ofrecerles a niños y jóvenes la primera y más elemental forma de inclusión social, es decir, ser “estudiante” o, lo que es lo mismo: contar con una identidad reconocida y valorada positivamente en lo social.

Para seguir y, continuando con el caso mexicano, ¿cómo lidiar analíticamente con un caso en el que muchos de los supuestos de la agenda educativa global en general y, muy particularmente, de algunas de sus premisas más básicas (por ejemplo, calidad educativa igual a más crecimiento económico), sencillamente no se sostienen empíricamente, pues falta el conector clave, es decir, los empleos mediante los cuales la inversión en calidad educativa pudiera generar los retornos privados y sociales esperados. En casos así, ¿el problema es la política y los políticos o es que los individuos no están dispuestos a invertir en educación de calidad, pues ésta no lleva a ningún lado, sus políticos recogen esas preferencias y la “medicina” tipo rendición de cuentas no es, por tanto, la apropiada?

La calidad educativa es importante, muy importante. En el reconocimiento de su valor, los RMGs y las pruebas internacionales de logro han sido cruciales. En un momento histórico en el que la escuela y, con ella, el conjunto de los sistemas educativos nacionales se ubica justo en el vórtice de transformaciones enormemente disruptivas para la vida civilizada en común, sin embargo, convendría ampliar el debate para incluir temas igualmente centrales, pero insuficientemente atendidos a nivel global. En concreto y en un contexto en el que una educación de calidad ha dejado de garantizar el acceso a un buen empleo (véase, entre muchos otros, OECD, 2015); en el que la escuela compite, gracias a los vertiginosos avances de la tecnología y su igualmente vertiginosa ampliación, con nuevas formas -más ágiles e interactivas- de obtener información, conocimiento e interacción social; así como en el que la insuficiente generación de empleos está produciendo más y más exclusión social, temas tales como la relevancia social de la escuela y la escuela como generadora de identidad social y de sentido de pertenencia han asumido una importancia insoslayable.



La falta de atención suficiente a estos asuntos a nivel internacional está siendo llenada a nivel nacional y no siempre de la mejor manera. La necesidad imperiosa que tenemos los humanos de ser y convivir con otros, así como de sentirnos parte de un colectivo se está manifestando con fuerza inusual como producto, en mucho, de largas décadas de hiper-individualismo y olvido de nuestra naturaleza fundamentalmente social. Ello, en combinación, con las desigualdades y exclusiones en aumento producidas por la globalización y el imperio de los mercados a tambor batiente de tantos años, está siendo el caldo de cultivo para el regreso de lo comunitario y lo identitario al centro de la política en general y de la política educativa, en particular.

Los sistemas educativos nacionales son un espacio y un instrumento clave para la producción de identidades sociales, así como para generar sentido de pertenencia a una colectividad. En ellos y en torno a ellos habrán de librarse en los años por venir batallas fundamentales. Véase, al respecto, el caso de Hungría, de Polonia o de Turquía. Tendría un costo muy alto para todos que estos temas no se discutan a nivel global y que los actores internacionales no participen en estos debates y estas batallas. Ojalá no se quede el campo educativo sin espacios y voces globales (sensibles, rigurosas e inteligentes) capaces de contrapesar al ascenso del nacionalismo en clave tribalista.

Referencias

OECD (2015). *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*. Paris: OECD Publishing.

Los retos de la formulación de una política pública educativa en el marco de la Agenda 2030: Actuar en lo concreto, impactar en lo global

 **Patricia Vázquez del Mercado Herrera**, Consejera de la Junta de Gobierno, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México
 pvazquez@inee.edu.mx

El progreso en cualquier país del mundo depende de sus políticas, por lo que todas las decisiones de política, se basan en las relaciones entre la sociedad y los individuos y en la importancia que se le da a la educación. Al final de todo, la función del Estado es construir una nueva política de bienestar que establezca y asegure las condiciones sociales de existencia para la ciudadanía (Olssen, 2004, p. 250).

Resumen

Este artículo sostiene que la Agenda 2030 de los ODS, que hoy se plantea como un gran marco y referente internacional para el diseño de políticas públicas, exige importantes retos de implementación a nivel regional y local. En el ámbito educativo esto implica una significativa participación de todos los actores locales de las comunidades educativas, quienes todos los días se enfrentan a desafíos sociales y culturales que poco se visualizan y valoran en la discusión a nivel internacional. Responder a las metas por medio de la construcción de políticas públicas hace un llamado para reconocer y mirar las necesidades locales para lograr objetivos y metas globales.

Palabras clave

Agenda 2030
Objetivos para el desarrollo sostenible
Educación
Políticas públicas
Colaboración internacional
Niveles de actuación
Implementación local

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que hoy se plantea como un gran marco y referente internacional para el diseño de políticas públicas exige importantes retos de implementación a nivel regional y local. En el ámbito educativo esto implica una significativa participación de todos los actores de las comunidades educativas, quienes todos los días se enfrentan a desafíos sociales y culturales que poco se visualizan y valoran en la discusión a nivel internacional. Responder a las metas por medio de la construcción de políticas públicas hace un llamado para reconocer y mirar las necesidades locales para lograr objetivos y metas globales.

Los países firmantes de los acuerdos internacionales sobre educación deben tomar medidas que permitan responder a las demandas y atender los problemas desde la mirada de un marco internacional. El caso de la Agenda 2030 y la suscripción de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), devela una forma distinta de atender las problemáticas actuales de manera transversal. La puesta en marcha de la Agenda es un llamado para que los países reinterpreten el actuar de sus instituciones e impulsen reformas que miren los problemas desde la complejidad.

Esta mirada implica, entre muchos ejemplos, acentuar la articulación entre el crecimiento económico y la participación de las comunidades indígenas en el diseño, de manera que se vean explícitas las reducciones de desigualdad; disminuir la brecha de participación laboral de las mujeres que impacten en el producto interno bruto (PIB) por medio de modificaciones legales en la agenda laboral; e, incrementar los incentivos para que todas las niñas, niños y jóvenes asistan a la escuela. Sin duda, la concepción integral de los

ODS, representa un reto para los países, pues es urgente impulsar enfoques sectoriales que sean lo suficientemente interdependientes y transversales para enfrentar los retos que implica la consecución de los 17 objetivos.

La Agenda para el Desarrollo Sostenible insiste en vislumbrar una concepción integral de políticas públicas interdisciplinarias. El reto no es menor, sin embargo, es aún más demandante en el caso de los países en vías de desarrollo que tienen un camino más largo por recorrer en la consecución de los objetivos. La mayor parte de los países de América Latina, como México, gestionan complejos procesos políticos y sociales que implican una carga significativa en términos de gobernabilidad y gobernanza que podrían hacer más complejo el cumplimiento de agendas globales.

Durante décadas, se ha reflexionado sobre la forma en la que deben armonizarse y atender los acuerdos internacionales al tiempo que se visibilizan las necesidades y demandas locales; así como la manera de construir indicadores pertinentes para reflejar la situación de cada país y región.

Colaborar en todos los niveles

Una colaboración efectiva en distintos niveles de acción e interrelación permite establecer mecanismos de apoyo. La cooperación internacional, más allá del discurso, necesita transitar a la realidad y ello implica para los gobiernos hacer visibles las metas en presupuestos, así como generar procesos administrativos, de planeación y de evaluación acorde con estos objetivos.

El andamio que permitirá hacer de la Agenda 2030 una realidad, debe transitar por la generación de una serie de redes de sostén y seguimiento, que se cruzan las unas con las otras y que trascienden las reuniones internacionales para aterrizar en la generación efectiva de políticas públicas.

Un marco de análisis interesante lo da el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 en el que se definen cuatro niveles de implicaciones para la cooperación y el seguimiento a los acuerdos internacionales: global; temático; regional y nacional (UNESCO, 2017), que a su vez delimitan cuatro niveles de actuación:

- **Nivel global:** Las organizaciones internacionales fungen como un espacio de diálogo y retroalimentación en el que los países pueden acercarse para obtener asesoría técnica y en pocos casos impulso financiero, se distinguen en este nivel por ser intermediarias en las discusiones y en promover la comunicación de los mensajes públicos.
- **Nivel temático:** Requiere la inclusión de diferentes voces, como los institutos de investigación y especialistas,

ministerios, sociedad civil y sector privado. Resulta una dinámica muy valiosa para iniciar discusiones con aquellos actores que comparten temas y preocupaciones en común. Así como, sobre los posibles enfoques y soluciones a problemáticas específicas que abonen al diálogo mundial.

- **Nivel regional:** Los países de una región comparten valores, objetivos y desafíos comunes. Intercambian información y participan en espacios que les permiten conocer las problemáticas que los identifican; al ser constantes, estos espacios de seguimiento permiten mirar el desempeño y avances de todos. Algunas experiencias exitosas en este sentido incluyen a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Unión Europea (UE) que han establecido mecanismos de diálogo en torno a los indicadores educativos establecidos en los ODS.
- **Nivel nacional:** Para los países, la implementación de metas globales implica priorizar sus presupuestos y generar procesos administrativos, de planeación y de evaluación acordes con estos objetivos. Además de que la introducción de una perspectiva transversal obliga a la colaboración de los distintos niveles de gobierno.

A estos niveles de análisis es urgente y necesario agregar un quinto nivel, el local referido en este sentido a los espacios geográficos y políticos como son las entidades federativas y los municipios quienes tienen la enorme tarea de aterrizar los acuerdos internacionales en acciones que permitan dar un sentido al actuar de cada decisión pública. Es indispensable, que desde el nivel nacional se gestionen los espacios para la concreción de metas locales por medio de estrategias de acompañamiento.

El monitoreo de cualquier hoja de ruta global requiere mirar al menos los cinco niveles de concreción antes descritos. No debemos olvidar que los países son la suma de decisiones entre distintos niveles de gobierno, así como de las interrelaciones entre naciones. Las políticas públicas que se han diseñado y que aún faltan por diseñar para la Agenda 2030 deben responder a las necesidades locales y ser lo suficientemente flexibles para adaptarse y modificarse hasta impactar en la medición de los objetivos globales.

La construcción de la Agenda 2030 en México

En México, el desarrollo de la Agenda 2030 ha propiciado una reflexión sobre la urgente necesidad de impulsar políticas públicas interinstitucionales con una mirada de sostenibilidad. En las mesas de discusión internacional, México participó activamente en la movilización de recursos e impulsó consensos sobre temas como la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza, el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes y la conservación

de la biodiversidad, entre otros (Presidencia de la República, 2018b).

Si bien el tiempo transcurrido desde la implementación de la agenda ha sido muy corto, ya ha propiciado una reflexión sobre la política pública nacional, al establecer diálogos con los diferentes sectores de la población para definir cuál es el modelo de país que queremos. Desde 2017, la Oficina de la Presidencia de la República se instaló en comisiones y grupos de trabajo que han buscado incluir todas las voces y que se han concretado en la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030, que da cuenta de los avances.

En materia educativa, uno de los grandes retos ha sido el de diseñar indicadores nacionales sobre el Objetivo 4 que a la letra indica: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y, promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. De este gran objetivo se desprenden 7 grandes metas. Entre ellas, asegurar para el 2030 que todas las niñas y niños terminen la enseñanza obligatoria, para el caso de México referiría a completar al menos la educación básica. Adicionalmente, para beneficio del sistema educativo nacional pone el acento en la equidad.

No es menor, el reto que exige convertir cada una de estas metas en indicadores que muestren avances durante los siguientes doce años para cumplir con los tiempos establecidos. Sin embargo, es escaso y ausente el ejercicio del diseño de indicadores a nivel estatal y/o municipal.

Es urgente establecer una comunicación más directa y cercana con los actores educativos. La agenda 2030 alza el reto de concretar aquellos planteados a nivel local y exige una importante participación de los centros de aprendizaje, de los alumnos y docentes pues son ellos quienes todos los días se enfrentan a desafíos sociales y culturales que poco se visualizan a nivel internacional.

Adicionalmente, se vuelve necesario generar información oportuna que permita dar elementos de avances en las metas del objetivo educativo; por ejemplo, explicitar los datos y cifras de desigualdad que impactan la falta o el débil acceso a la educación. En este sentido, la atención de los objetivos a nivel global y nacional requiere necesariamente de una mirada local.

Visibilizar y atender a los más de 4 millones de niñas, niños y jóvenes entre 3 y 17 años que no asisten a la escuela en México no es responsabilidad de actores aislados. Los mecanismos de seguimiento nacionales e internacionales que ayudan a mirar los avances y determinar las estructuras a través de las cuales se dan estos progresos, deben concebirse como el puente entre los distintos actores involucrados desde la micro hasta la meso estructura.

Conclusiones

La Agenda 2030 dio lugar a un nuevo marco de seguimiento de la educación, representa un cambio en la forma de concebir los problemas públicos y encontrar soluciones transversales a problemáticas complejas. Un nuevo marco de actuación requiere de la participación de diversos actores, del compromiso de aquellas personas que toman decisiones y de una mayor movilización de recursos que permitan impulsar la equidad y calidad en los procesos educativos.

Los esfuerzos como una mayor movilización de recursos, para el caso del cuarto objetivo global referente al educativo, requiere de un impulso continuo y sostenible de medición y acompañamiento que tenga impacto en las vidas de millones de niñas, niños y jóvenes. Por esta razón, la Agenda 2030 debe asumirse como una responsabilidad compartida entre los múltiples actores de la sociedad.

El marco de la Agenda 2030, exige la construcción de vínculos entre las políticas públicas y los actores educativos en los diversos niveles de gobierno. Las entidades en México son corresponsables de la acción y del cambio educativo, avanzar en el cuarto ODS requiere forzosamente mirar la decisión y voluntad a nivel local. En suma, la agenda educativa global, se construye en lo local. Está en nuestras manos la posibilidad de convertirla en un instrumento que permita rendir cuentas del estado de la educación en nuestros países y de convertir las metas y los indicadores en instrumentos de planeación flexibles y dinámicos.

Una hoja de ruta, indicadores y metas ayudan; pero sigue siendo insuficiente todo esfuerzo si se piensa que basta tan sólo con un marco de actuación global o nacional. Requerimos exigirle a cada país, a cada estado, a cada municipio, a cada director, a cada docente que mire su nivel de corresponsabilidad en la educación. Si todos decidiesen formular políticas educativas a largo plazo con una acentuada visión estadista y monitorear, acompañar e implementar acciones de política a corto y mediano plazo, las metas y los indicadores de la Agenda 2030 serían concebidas como verdaderos puntos de partida.

Referencias

Colciencias - Gobierno de Colombia. (2018). Libro Verde 2030, Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible.

Giugale, M., Lafourcade, O., Nguyen, V. (2001). "Mexico: A comprehensive development Agenda for the New Era: Una agenda integral de desarrollo para la nueva era", World Bank, pp. 23-47, 101-104.

Keohane, R., (2000). "Governance in a Globalizing World": Visions of governance in the 21st. Century, Brookings Press..

Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. (2018). *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Informe del Secretario General, Periodo de sesiones 2018, 26-27 de julio 2017, Temas 5, 6 y 18 del programa.

Oficina de la Presidencia de la República. (2018a). *México AGENDA 2030: Documento de Trabajo con los Resultados de la Consulta Pública*, Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030.



Oficina de la Presidencia de la República. (2018b). *Documento inicial para la consulta: Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la AGENDA 2030*.

Olssen, M., Codd, J., O'Neill, A. (2004). "Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy", London: SAGE Publications.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2016). *La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos*. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2016.

UNESCO. (2017). *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos*. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017/18.

Medición y comparación entre países en el contexto de iniciativas regionales: ¿estas prácticas agregan valor con respecto a las mediciones “globales” efectuadas por Organismos Internacionales? El caso de la Cooperación Técnica “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI”

 **Giulia Salieri**, Investigadora asociada, Fundación IDEA, México
 gsalieri@fundacionidea.org.mx

Resumen

El artículo analiza el caso de una Cooperación Técnica en materia de infraestructura entre 12 países de Latinoamérica. Ilustra cómo iniciativas de medición y comparación acotadas a zonas geográficas limitadas y relativamente uniformes, diseñadas en función de las necesidades específicas de éstas, pueden llevar a hallazgos y recomendaciones de inmediata implementación, comparado con colaboraciones y esfuerzos de carácter global.

Palabras clave

Infraestructura educativa
Ambientes de aprendizaje
Escuelas del siglo XXI
Bienes Públicos Regionales
Cooperación regional
Estudios comparativos

En 2010, doce países de América Latina y del Caribe solicitaron fondos a la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar una iniciativa de colaboración intergubernamental que busca mejorar la Infraestructura educativa en la región, a través de la definición e institucionalización de estándares mínimos para los procesos de construcción y mantenimiento de la misma. El objetivo principal era fomentar el diálogo entre los responsables de dichos procesos en cada país, así como permitirles efectuar estudios y otras acciones de investigación y capacitación conjuntas, aprovechando beneficios de escala, así como la acumulación del conocimiento y de la experiencia de cada demarcación.

Ocho años después, la Cooperación Técnica “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI”¹ tiene un significativo camino recorrido, que incluye logros entre los cuales se encuentran: la organización de 13 encuentros regionales entre los responsables de la gestión de Infraestructura educativa de diferentes países de la región², estudios comparativos de estándares de construcción, legislación y procesos de gestión utilizados en los países participantes, y estudios que miden nuevamente el uso de los espacios y las condiciones de confort en diferentes tipos de edificios y entornos ambientales (disponibles en http://bit.ly/IADB_IE), entre otros. Tres evaluaciones que se han hecho de la Cooperación a la fecha (la última actualmente en curso) han evidenciado avances positivos muy significativos en los países participantes, que han ido progresivamente modificando sus normativas y prácticas³.

La experiencia ha sido además evaluada como altamente positiva y relevante en el contexto del trabajo cotidiano por parte de los participantes, que se han espontáneamente organizado en una red informal de apoyo mutuo.

En un contexto en el que los fondos de la Cooperación están a punto de terminarse (y por lo tanto, la continuidad de sus actividades no parece garantizada), es apropiado hacerse la pregunta, en qué medida los resultados logrados a través del trabajo de este grupo hubieran podido también obtenerse (o seguir obteniéndose) mediante la integración de esfuerzos de colaboración con carácter global, liderados por Organismos Internacionales -como por ejemplo en el ámbito de infraestructura educativa- el programa Ambientes de Aprendizajes Efectivos (en inglés *Effective Learning Environments, ELE*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estos esfuerzos generalmente cuentan con recursos significativos y estables, en términos financieros y de capacidad de investigación; además, por su naturaleza, tienen acceso a un alcance geográfico (y, por lo tanto, a datos, información y experiencia) de nivel potencialmente global.

Sin embargo, y a pesar de que el conocimiento generado por organismos internacionales aporta recursos importantes que se pueden apalancar en el ámbito de la actividad de grupos regionales⁴, la observación de las actividades y de los resultados de la Cooperación Técnica “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI” sugiere que esfuerzos más enfocados a nivel geográfico y/o en la práctica, pueden aportar un valor agregado y significativo a los participantes, más allá del alcance de los esfuerzos globales.

Uno de los aspectos que ha resultado más valorado (basado en entrevistas y en la discusión en un grupo de enfoque) por los participantes en “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI” ha sido la posibilidad de compararse con realidades percibidas como similares, y por lo tanto más relevantes. De acuerdo con lo que ellos perciben, los desafíos prioritarios, los recursos disponibles y el entorno socioeconómico al interior de la región latinoamericana son, a pesar de los evidentes rangos y diferencias, relativamente homogéneos. Esta homogeneidad tiene como consecuencia que los análisis y herramientas puedan diseñarse bajo criterios específicamente calibrados y relevantes para todos los participantes. Así mismo, los objetivos planteados y soluciones alcanzadas en unos países son percibidos como pertinentes en otros. Por el contrario, la discusión de mejores prácticas en países más desarrollados tiende a ser considerada como un ejercicio inspirador, pero que lleva a conclusiones poco factibles y pertinentes en el contexto latinoamericano, y poco alcanzables basados en la necesidad de contar con una mayor cantidad de recursos a los disponibles y de no ser fácilmente adaptables a los contextos ambientales y socioeconómicos de la región.

Además de ello, y más allá de la posibilidad de poder ejecutar estudios y análisis, la formación de un grupo altamente homogéneo del punto de vista profesional⁵ y personal ha favorecido la creación de una red de apoyo cuyo alcance va más allá de las ocasiones formales de encuentro y comparación. En efecto, los participantes de “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI” mantienen una comunicación constante entre ellos de manera informal (gracias, entre otras cosas, a la creación de un grupo en WhatsApp); de lo cual resulta, que la comparación y difusión de mejores prácticas no tienen lugar solamente como parte de ejercicios estructurados y extemporáneos, sino también (y quizás aún más) como respuesta a peticiones de apoyo concretas para responder a necesidades contextuales e inmediatas. Ejemplo de estas peticiones puede ser la puesta en marcha de medidas inmediatas en respuesta a un desastre natural; o la voluntad política de codificar requerimientos para nuevos espacios, i.e. un salón de usos múltiples. Se ha observado que la comunicación es mucho más fluida entre los participantes hispanohablantes; mientras los anglófonos (provenientes de países caribeños) tienden a participar muy poco en ella (se ha notado que en su mayoría, los participantes dominan únicamente un idioma, es probable que esto, además de complicar la comunicación entre latinos y caribeños, represente un factor de dificultad para los latinos en interactuar en foros de alcance geográfico global donde el idioma predominante tiende a ser el inglés).

En conclusión, este artículo quiere destacar cómo es que iniciativas de colaboración y evaluación a nivel regional (en ámbito de infraestructura educativa, así como en otros) pueden aportar un significativo valor adicional, de carácter más práctico y de inmediata aplicación, a los ejercicios de comparación efectuados a nivel global. Esto, en consideración de que la existencia de un buen nivel de homogeneidad entre las necesidades de los participantes permite adaptar mejor la investigación y el intercambio de ideas específicamente hacia sus intereses y contexto; así mismo, la alineación de necesidades puede favorecer la creación de comunidades profesionales orientadas a la colaboración y apoyo mutuo.

La literatura sugiere que la cooperación a nivel regional alcanza sus máximos beneficios en aquellos casos en que la suma de esfuerzos entre países permite significativas economías de escala y externalidades positivas, manteniéndose al mismo tiempo un bajo nivel de heterogeneidad en las preferencias y asimetrías de información (Estevadeordal & Goodman, 2017). En este contexto, es de esperarse que la utilidad de dichos esfuerzos sea maximizada cuando los países participantes son definidos con base en la semejanza de su situación socioeconómica y de su contexto (i.e. problemáticas enfrentadas y limitantes) en cercanía geográfica o membresía a bloques de carácter político.

En el caso específico examinado en este documento, además, se destaca el rol determinante (incluyente o excluyente, según el caso específico de cada participante) que tuvo el uso del idioma local predominante (español) en la efectividad del intercambio de información. Esto hace reflexionar sobre la aún actual importancia del uso de los idiomas locales para estos tipos de ejercicios e intercambios; y el consecuente de facto limitado aprovechamiento que las instituciones de muchos países (en desarrollo y no) pueden tener de su participación en foros de alcance global.

Notas a pie



1. La Iniciativa “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI” es una Cooperación Técnica entre países de América Latina y el Caribe, desarrollada en dos fases (2011-2014 y 2014-2018), con el objetivo de mejorar las condiciones de la infraestructura escolar en la región a través de la definición de estándares mínimos para la misma, así como la revisión de los procesos utilizados en la construcción y mantenimiento. Ambas fases han sido apoyadas tanto financieramente como a nivel de coordinación por el BID. Para más información, se sugiere consultar el sitio web: http://bit.ly/IADB_IE.
2. Con dos excepciones, los 12 países que lanzaron la Cooperación han seguido participando formalmente en ella; dos países adicionales se agregaron enseguida. Otros países (i.e. Ecuador y Haití) también han participado ocasionalmente en las actividades de la Cooperación, en efecto, éstas son abiertas a todos los responsables de procesos de gestión de Infraestructura educativa de la región, aunque aquellos países que no son formalmente parte de la Cooperación tienen que costear la participación de sus representantes con fondos propios.
3. En particular, en el periodo entre 2013 y 2016, se han observado cambios importantes en términos de normativa, estándares y prácticas de construcción y mantenimiento de escuelas (para más detalle, se sugiere consultar la Nota 11 de la Cooperación: “Estudio sobre los avances en normativa y estándares de infraestructura escolar”, disponible en <http://bit.ly/AvInfrEsc>). Al no contar con una Evaluación de impacto no podemos tener conclusiones definitivas, sobre en qué medida estos cambios, fueron resultado directo de la Cooperación Técnica, sin embargo, entrevistas efectuadas a los Enlaces Técnicos parecen señalar que ésta efectivamente tuvo una influencia importante en los mismos.
4. Desde 2017, el programa ELE y la Cooperación Técnica “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI” han mantenido abierto un diálogo constante, y en particular han estado colaborando en la adaptación de instrumentos de la OCDE para la evaluación del uso de espacios educativos y de su influencia en el aprendizaje para usarse en el contexto de la región Latinoamericana.
5. Como ya se mencionó, las personas a cargo de gestionar la Infraestructura educativa en cada país son los que participan en los talleres regionales, y en general los tomadores de decisiones y el núcleo central de toda la actividad de la Cooperación. Por lo general, tienden a tener un perfil de arquitecto o ingeniero civil. El nombre del cargo específico de cada participante y su posición exacta en la jerarquía de su gobierno pueden variar según el país de proveniencia.

Referencias

Estevadeordal, A. & Goodman, L. W. (Eds.). (2017). *21st century cooperation: Regional public goods, global governance, and sustainable development*. Taylor & Francis.

¿Cuál es el lugar de los datos del TERCE en las agendas internacionales?

Una comparación del contenido de la información regional sobre infraestructura escolar y su utilización en informes globales sobre educación

 **Esteban Villalobos-Araya**, Investigador, Oficina de Planificación del Campus, Universidad de Albany, Estados Unidos
 evillalobos@albany.edu

 **Marcos Delprato**, Profesor en Educación Internacional, Universidad de Sussex, Inglaterra
 m.Delprato@sussex.ac.uk

Resumen

Este artículo analiza la información del TERCE en el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo del año 2016 de la UNESCO, y la utilidad de la información sobre infraestructura escolar presentes en el TERCE para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, específicamente para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible 4 (educación de calidad) y 4.a. (mejoramiento de la infraestructura escolar). Se enfoca en analizar el caso América Latina y presenta el TERCE como experiencia de recopilación de datos y experiencias Sur-Sur exitosas y propone la producción de datos regionales que permitan dar recomendaciones más pertinentes y contextualizadas.

Palabras clave

GEMR
Pruebas estandarizadas regionales
TERCE
Infraestructura

El presente escrito busca analizar cómo se utiliza la información de una prueba regional estandarizada, como es el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de la calidad de la educación de América Latina llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE¹), en el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEMR, por sus siglas en inglés) del año 2016 (UNESCO, 2016). Este informe sienta las bases para una comprensión multidimensional de la educación desde la perspectiva de la sustentabilidad con miras a la Agenda 2030. Se discute la utilización de los datos del TERCE como una manera de observar cómo se levanta evidencia Sur-Sur utilizando datos regionales, qué elementos quedan dentro de dicha discusión y cuáles fuera, al ser comparado con el informe temático sobre infraestructura escolar con base en el TERCE. La infraestructura escolar es uno de los aspectos a los que internacionalmente se destinan mayores recursos, primero, para alcanzar las metas del desarrollo del milenio y, en la actualidad, para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Sin embargo, es también uno de los rubros donde no se ha observado mayor discusión internacional si se considera, por ejemplo, su presencia en los indicadores de monitoreo del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo para calcular cobertura escolar. El indicador de acceso no contempla aspectos de existencia y calidad de infraestructura escolar, elementos habilitadores fundamentales para el acceso apropiado a la educación. En este sentido, llama la atención que a pesar de los esfuerzos económicos que los países en desarrollo han realizado para el

aumento de infraestructura escolar y educacional en general, no exista presencia de un indicador en este aspecto.

Agendas globales y pruebas estandarizadas: el lugar del TERCE en el GEMR 2016

El debate sobre cuánto influyen los informes globales en educación (en este caso el GEMR del año 2016) en las agendas educativas nacionales y regionales es un debate abierto y en disputa.² En el contexto de la agenda de desarrollo sostenible con miras al año 2030, la construcción y actualización de infraestructura educacional (objetivo 4.a) resulta fundamental en cuanto condición que permitiría el alcance del objetivo 4, que es alcanzar educación de calidad para todos. En este contexto, las pruebas internacionales sobre educación³ se establecen como instrumentos de medición de la calidad educacional de manera comparable entre países altamente atractivas para su utilización en los informes globales (por ejemplo, la existencia de pruebas estandarizadas internacionales lo facilita), ya que proveen una medida estandarizada y comparable sobre la calidad de la educación. Pruebas estandarizadas regionales como las llevadas a cabo por LLECE pueden ser vistas como una manera no solo de contrarrestar el peso de pruebas globales como el Programa internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) en la discusión educacional internacional sobre calidad de la educación, sino también, como una forma de generar instrumentos de monitoreo y seguimiento apropiados para realidades socioculturales particulares, como es el contexto latinoamericano⁴. La relevancia de la infraestructura escolar en apoyar y facilitar los procesos de enseñanza-aprendizaje y, por consiguiente, en la mejora de la calidad educacional (Barrett, Zhang, Moffat & Kobbacy, 2013), refuerzan su importancia y el uso de una prueba como el TERCE y los factores de infraestructura escolar.

Lo anterior puede observarse en el gráfico 1, en que al cruzar la calidad de la infraestructura⁵ con el rendimiento de los estudiantes, observamos que la relación entre obtener bajo rendimiento tanto en matemáticas como en lenguaje (cercano a 1 ó al 100% en el eje horizontal) y acudir a escuelas con baja infraestructura es particularmente alto, especialmente en el caso de matemáticas.

Es en este último punto que nos detenemos y enfocamos el análisis. Si bien nuestro objetivo no es minimizar la importancia de una buena formación docente o la existencia de buenos programas escolares, las altas sumas de dinero que implican las inversiones en infraestructura, como también los nuevos desafíos asociados que trae el calentamiento global en materia de infraestructura resiliente (UNESCO, 2016, p. 64), nos llevan a centrar nuestro análisis en la información que provee el TERCE en esta materia. Debido al alto costo asociado a la infraestructura escolar y su estrecho vínculo con las situaciones económicas de los países y sus sistemas

educativos, la utilización de fuentes regionales de información como el TERCE puede servir a otros países del Sur Global para el monitoreo y evaluación de su infraestructura escolar.

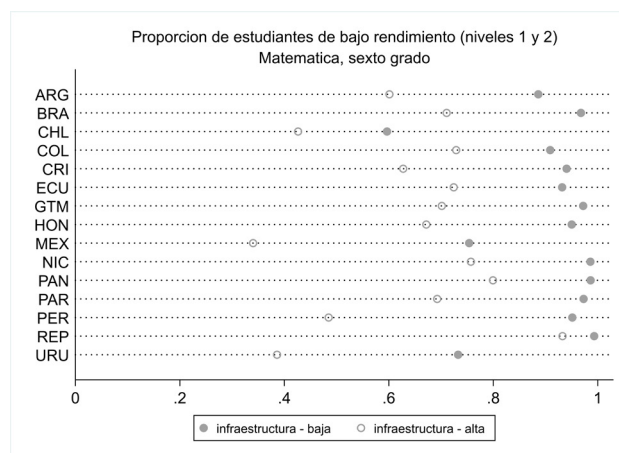


Gráfico 1. Proporción de estudiantes de bajo rendimiento en TERCE (niveles 1 y 2), matemáticas, sexto Grado (análisis de los autores con base en TERCE).

El GEMR del año 2016 (UNESCO, 2016) utiliza las pruebas llevadas a cabo por el LLECE como un ejemplo de coordinación política entre los países participantes para definir los contenidos de los distintos instrumentos que utiliza el sistema de evaluación, así como también, para definir la calidad de la educación en América Latina. Sin embargo, a pesar de que los objetivos del desarrollo sostenible reconocen la importancia de la infraestructura y el GEMR incluye en el capítulo 17 aspectos sobre infraestructura y tecnologías de la información y la comunicación relacionadas con la calidad educativa (UNESCO, 2016, p. 17), la información al respecto que posee el TERCE es dejada de lado. Los datos provistos por el GEMR no permiten observar la suficiencia de la infraestructura escolar con claridad frente a lo cual los datos del TERCE (y del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE) podrían ser de utilidad para identificar variables simples y objetivas relativas tanto a infraestructura básica como instalaciones más avanzadas y que potencialmente impactarían directamente los procesos educacionales como son la existencia de oficina del director, sala de reuniones para profesores, o espacio multiuso, gimnasio o laboratorio de ciencias (OREALC/UNESCO & BID, 2017).

Tanto para TERCE (OREALC/UNESCO & BID, 2017) y SERCE (Duarte, Gargiulo, & Moreno, 2011), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) generó informes vinculados a la suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina, los cuales permiten observar la cobertura de todos los aspectos señalados, más la existencia de equipamiento adecuado al interior de las aulas de clases (escritorios y sillas para el docente y los estudiantes, pizarrón y marcadores/tiza). Los resultados con base en el análisis del TERCE contenidos en el informe del BID (2017) indican que sólo Chile lograría

suficiencia en todos los ámbitos evaluados en la mayoría de sus escuelas (73%). A su vez, los países del Caribe tendrían altos niveles de insuficiencia en todos los ítems, incluso al controlar por el nivel de ingreso per cápita. Países con ingresos per cápita similares como Panamá y Uruguay tendrían niveles muy disímiles de suficiencia en infraestructura en los índices de agua y saneamiento (44% vs 66%), conexión a servicios (64% vs 98%) y espacios académicos (37% vs 73%) lo que implicaría que más allá de los ingresos del país, hay prioridades de política pública que permitirían avanzar de mejor manera en estos ítems. Presentar una mejor descripción de estas decisiones permitiría a los países de la región y de otras regiones en desarrollo, aprender de las decisiones acertadas (y erróneas) de estos países en materia de infraestructura.

Los vacíos del TERCE y las oportunidades de aprender de experiencias nacionales latinoamericanas

El gran esfuerzo realizado para generar el GEMR del año 2016 y la oportunidad que supone para compartir experiencias entre países en desarrollo con barreras idiomáticas, sugiere que una mejor articulación de evidencia latinoamericana es posible, ya sea requiriendo mejores antecedentes de los países o a través de una mejor articulación de los países latinoamericanos para impactar la agenda internacional.

Por una parte, el caso chileno y la manera en que enfrentó su desafío de escolarización con el componente de infraestructura que este supone, tiene una documentación seria tanto en sus componentes de financiamiento, diseño de las escuelas, incluyendo líneas base de requerimiento de metros cuadrados por estudiante por ciclo educacional, hasta la consideración de los distintos tipos de climas que una infraestructura sustentable debiese considerar (MINEDUC, 2000). La manera en que se enfrentó la expansión en infraestructura considerando aspectos de sustentabilidad, la vuelve un caso interesante de ser revisado y expuesto internacionalmente. Dicha expansión de infraestructura fue el resultado del trabajo que el ministerio de educación de Chile realizó junto al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), en el marco de la ampliación de la jornada escolar, alianza similar a la que otros países en desarrollo están realizando para alcanzar sus metas de escolaridad. Colombia actualmente se encuentra en un proceso similar y generó igualmente guías de estándares mínimos de confort para los estudiantes, vinculados a comodidad visual, térmica y acústica al interior de los espacios educativos (Paulsen, 2009), y para la expansión y el mantenimiento de la infraestructura escolar (MINEDUCACION, 2015). Perú (Campana, Velasco, Aguirre, & Guerrero, 2014), Colombia (Iregui, Melo, & Ramos, 2006) y Chile (Riveros Concha, Luco Rojas, & Saavedra Caviedes, 2015), presentan evidencia respecto a estudios de impacto de la inversión en infraestructura escolar, siendo casos interesantes de utilizar internacionalmente.

Un aspecto que mejoraría la comprensión del impacto de la infraestructura escolar y sus desafíos de financiamiento, diseño y mantenimiento, sería la provisión de un marco de análisis y evaluación que permita resumir los enfoques y desafíos de la región en esta materia, para permear los informes globales sobre educación con evidencia de la región. El BID, que ha financiado una buena parte de las expansiones de infraestructura escolar de la región y ha estado a cargo de generar informes sobre infraestructura con base en SERCE y TERCE, ha generado una serie de informes en la materia⁶ los que podrían ser utilizados de manera complementaria para el análisis de la infraestructura escolar en los aprendizajes de los países participantes del LLECE y sus evaluaciones.

Un último elemento, ausente en los datos educacionales sobre infraestructura que proveen los estudios del LLECE, son los relativos a discapacidad. Preguntas simples como la presencia de baños para estudiantes en condición de discapacidad física y criterios de accesibilidad mínimos para las escuelas de América Latina, proveerían indicadores necesarios para mejorar uno de los grandes desafíos de la región, que es la equidad de oportunidades en el acceso a la educación. Estos elementos podrían ser incluidos en un próximo informe de educación global de manera independiente a lo que el equipo que desarrolla el GEMR pueda generar, mejorando la participación de la región en la construcción de los informes globales de educación.

Notas a pie

1. LLECE depende de la UNESCO y se beneficia de aportes de los países participantes de la evaluación estableciéndose como un foro continuo de aprendizaje y transferencia de capacidades técnicas entre los países que participan de las pruebas del LLECE. Se establece como un régimen de cooperación técnica en educación para la región y, por tanto, como una manera de definir estándares y aprender de las experiencias de países vecinos en contextos socioculturales comparables.
2. Si bien el GEMR de la UNESCO no ha sido altamente criticado, es interesante el debate entre Klees (Klees, 2017) y Benavot (Benavot, 2017) respecto a la imposibilidad de alcanzar las metas del desarrollo sostenible, especialmente la relativa al objetivo 4 sobre acceso a educación de calidad. A su vez el reciente reporte del Banco Mundial sobre aprendizaje (World Bank, 2018) ha recibido críticas de Klees (2017) respecto a su limitada perspectiva sobre el aprendizaje, no considerar el acceso como habilitante básico de la oportunidad de aprender, como también sostener una visión de culpar a los docentes por las falencias en el aprendizaje de los niños del mundo.
3. En este escrito nos referiremos a lo que es conocido como “encuestas educativas internacionales” (Hannum, Liu & Alvarado-Urbina, 2016) indistintamente ya sea como pruebas estandarizadas internacionales o como encuestas internacionales sobre educación.
4. La manera en cómo PISA afecta las agendas globales sobre qué es calidad de la educación secundaria y los aspectos culturales que no considera (Meyer & Benavot, 2013), las posibles fuerzas e intenciones involucradas (Kamens & McNeely, 2009), o los problemas de medición asociados (Wagemaker, 2008) han sido altamente debatidos y siguen siendo materia de debate.
5. Basado en el índice de infraestructura escolar construido por el LLECE, el cual es un índice simple compuesto de la existencia de Oficina para el director, Oficinas adicionales, Sala de reunión para profesores, Gimnasio, Sala de computación, Auditorio, Sala de artes y/o música, Enfermería, Laboratorio(s) de ciencias, Biblioteca de la escuela; más, equipamiento de aula tales como existencia de silla y mesa para el docente; y la existencia de servicios básicos como desagüe o alcantarillado, fax, baños en buen estado, conexión a internet, recolección de basura y transporte de estudiantes (UNESCO & LLECE, 2015a, p. 170).
6. Los reportes pueden ser consultados en la siguiente página web: <https://www.iadb.org/es/sectores/educacion/aprendizaje-en-las-escuelas-del-siglo-xxi/digital-library>

Referencias

Barrett, P., Zhang, Y., Moffat, J. & Kobbacy, K. (2013). A holistic, multi-level analysis identifying the impact of classroom design on pupils' learning. *Building and Environment*, 678-689.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) & Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina, según el TERCE*. Santiago: BID.

Benavot, A. (2017). Response to Steven Klees's Review of the 2016 GEM Report. *Comparative Education Review*, 634-639.

Campana, Y., Velasco, D., Aguirre, J., & Guerrero, E. (2014). *Inversión en infraestructura educativa: una aproximación a la medición de sus impactos a partir de la experiencia de los Colegios Emblemáticos*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Ojetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

Duarte, J., Gargiulo, C., & Moreno, M. (2011). *School infrastructure and Learning in Latin American Primary Education: an Analysis Based on SERCE [Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE]*. Santiago, Chile: BID.

Hannum, E., Liu, R. & Alvarado-Urbina, A. (2016). «Evolving approaches to the study of childhood poverty and education» *Comparative Education*, pp. 81-114.

Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. E. (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Meyer, H. & Benavot, A. (2013). *PISA, Power, and Policy*. Oxford: Symposium Books.

Kamens, D. & McNeely, C. (2009). «Globalization and the Growth of International Educational Testing and National Assessment» *Comparative Education Review*, pp. 5-25.

Klees, S. J. (30 de November de 2017). *Bretton woods project*. Recuperado el 4 de 12 de 2018, de <https://www.brettonwoodsproject.org/2017/11/critical-analysis-world-banks-world-development-report-education/>

Klees, S. J. (2017). Will We Achieve Education for All and the Education Sustainable Development Goal? *Comparative Education Review*, 425-440.

Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC). (2000). *Guías de Diseño de Espacios Educativos*. Reporte Técnico. Santiago: MINEDUC.

Ministerio de Educación de Colombia (MINEDUCACION). (2015). *Manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa*. Reporte técnico. Bogotá: Ministerio de Educación de Colombia.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC/UNESCO) & BID. (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*. Reporte Temático, Santiago, Chile: OREALC/UNESCO.

Paulsen, J. (2009). *Mas y Mejores Espacios para la Reforma Educacional Chilena. Fomento al Desarrollo Sustentable de Espacios Educativos*. Santiago, Chile: MINEDUC. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/36861/Presentacion_RedIdeeAgosto2009_FINAL.pdf

Riveros Concha, M., Luco Rojas, N., & Saavedra Caviedes, F. (2015). *Informe Final. Programas de Infraestructura Escolar: infraestructura liceos tradicionales. Infraestructura establecimientos escolares subvencionados*. Santiago, Chile: MINEDUC.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2016). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo*. International Agency, Paris: UNESCO.

UNESCO & Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). (2015a). *TERCE: Factores Asociados*. Santiago: UNESCO.

UNESCO & LLECE. (2015b). *TERCE: Logros de Aprendizaje*. Santiago: UNESCO.

Wagemaker, H. (2008). Choices and trade-offs: reply to McGaw. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, pp. 267-278.

World Bank. (2018). *The World Development Report 2018. LEARNING to Realize Education's Promise*. Washington DC: World Bank.

Los reportes mundiales sobre educación y los organismos internacionales: una cartografía del siglo XXI

 Alma Maldonado-Maldonado, Investigadora, DIE-CINVESTAV, México
 almaldo2@gmail.com

Resumen

Este artículo discute el creciente papel de los organismos internacionales en las políticas educativas en el mundo. Primero, critica desde la perspectiva de la gobernanza global, la manera cómo estas agencias internacionales influyen en las decisiones de los países, y cómo los ciudadanos afectados no tienen voz directa sobre el trabajo de dichas agencias como el Banco Mundial, la OCDE o la UNESCO. Segundo, analiza el tipo de información que generan estos organismos, las ventajas y limitaciones que tienen sus reportes, datos y el caso específico de exámenes como PISA. Finalmente, debate sobre el caso de los rankings de universidades internacionales, en donde hay un vacío en la información de organismos internacionales.

Palabras clave

Organismos internacionales
Educación
Política
Gobernanza global

Los principales organismos internacionales encargados de temas educativos —el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)— producen una serie de reportes nacionales o regionales, informes globales, encuestas y pruebas estandarizadas que fijan agenda sobre los temas educativos relevantes en política educativa mundial. Al mismo tiempo, los organismos internacionales, junto con otros actores globales están pasando por procesos de cuestionamiento, ante la ola de movimientos conservadores, chovinistas y anti-migratorios. Por lo tanto, la información que dichos organismos producen no está exenta de dudas sobre su uso y su influencia y éste parece ser un buen momento para reflexionar sobre el papel y la utilidad del trabajo de dichos organismos, en educación y en los temas geopolíticos que empujan.

El Banco Mundial es el único organismo que produce documentos oficiales de políticas para dirigir su trabajo, las llamadas “Estrategias educativas del Banco Mundial”, de las cuales hasta el momento se han publicado por lo menos cuatro ediciones (1995, 1999, 2005 y 2011). Como se sabe, el Banco Mundial es uno de los organismos más influyentes en relación con los bancos regionales como el asiático, el africano o el interamericano; pero también, es un banco de conocimiento, considerando la gran cantidad de reportes que realiza anualmente (Bassett y Maldonado, 2009). De hecho, este año (2018), el Banco Mundial decidió dedicar por primera ocasión su Informe sobre el desarrollo mundial a un tema netamente educativo: el aprendizaje, lo cual es coincidente con el documento de estrategia educativa del 2011 que tomó como eje: *aprendizaje para todos* (World Bank Group, 2011).

En varios sentidos, esto se vincula con la postura de la OCDE. Dicho organismo cuenta con varios instrumentos para generar datos sobre el nivel de habilidades de los individuos, entre ellos destacan: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA); el Programa Internacional para la

Evaluación de las Competencias de la Población Adulta; el fallido Programa para Evaluar Resultados de Aprendizaje en la Educación Superior (AHELO); y el Estudio Internacional de la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS). La OCDE (2016) considera a las habilidades como la principal moneda de cambio en la actualidad. Llamarles moneda de cambio no es casual en tanto que, así como sucede con las monedas que se deprecian o suben su valor, lo mismo sucede con las habilidades, su valía es cambiante y dependen de la situación del campo laboral, las innovaciones tecnológicas o el contexto de los países. Así, el BM privilegia el tema de aprendizaje y la OCDE de habilidades y ambos coinciden en la necesidad de buscar mejores formas de medir qué aprenden los sujetos y qué habilidades han adquirido en su paso por la escuela. La diferencia es que el Banco Mundial, junto con los bancos regionales de desarrollo, otorgan financiamiento para proyectos, mientras que la OCDE maneja su influencia como un *Think Tank*.

En el caso de la UNESCO, el organismo está centrado actualmente en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que se pusieron en marcha en el 2016, pero que son una renovación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio elaborados en el contexto del inicio del siglo XXI. El objetivo 4 de los ODS señala que se debe “lograr una educación inclusiva y de calidad para todos”, además busca “asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030”. Desde que fueron dados a conocer por la ONU, los objetivos sirvieron como un replanteamiento de las directrices que deben seguir los organismos internacionales vinculados a la ONU, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); hasta decisiones de los donantes como las principales agencias bilaterales de desarrollo (tipo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Bassett y Maldonado, 2009). Como resultado de la agenda de la UNESCO se han producido reportes de seguimiento con temas como: inclusión, migración, rendición de cuentas, educación y desarrollo, además de reportes de seguimiento de la agenda de *Educación para todos* (que fue previa a los objetivos del milenio y de desarrollo sostenible). También en 2018, la UNESCO publicó el documento *15 claves para apuntalar la agenda educativa 2030*, en donde enlista concisa y claramente los temas que deben observar los países en materia educativa.

Cuando se discute a la gobernanza global en tanto herramienta para entender mejor el tipo de influencia que tienen los organismos internacionales en sus países miembros, se dice que si bien se puede hablar de la existencia de la gobernanza global (decisiones que eventualmente toman los gobiernos que afectan a todos), no existe gobierno global (toma de decisiones colectivas y escucha de los afectados por las

políticas) (Karns y Mingst, 2004). Mucho más difícil es hablar de un sistema donde sea posible una justicia global (Sen, 2009), o como lo sugieren Barnett y Finnemore (1999): los organismos internacionales suelen tomar decisiones autoritarias que tocan cada esquina del globo y afectan áreas tan públicas como el gasto gubernamental y tan privadas como los derechos reproductivos. En el caso de educación lo que queda claro es que ningún organismo establece regímenes relacionados con educación (leyes que impliquen sanciones por incumplimiento o violación de acuerdos). Lo más común en sus actividades es emitir leyes blandas, directrices, normatividades y —por supuesto— recomendaciones de política.

Además, en educación existen una cierta presión “por formar parte” de estas pruebas, quizás ningún ejemplo más ilustrativo que lo que hace la OCDE y PISA. No son pocos los países que han iniciado reformas educativas a partir de la justificación de sus resultados de PISA (Lingard, 2016). De hecho, PISA es un instrumento con tanta influencia que Rutkowski (2007), junto con otros autores, señalan que a pesar de que PISA muestra resultados poco satisfactorios para ellos, cada vez más países quieren seguir participando. PISA se ha convertido en un indicador para saber: dónde están situados los países —a través de medir habilidades y resolución de problemas— cuánto avanzan y qué tan cerca o tan lejos se encuentran con respecto a las naciones con sistemas educativos que obtienen mejores puntajes.

Así, estos reportes mundiales sirven como una especie de mapas que guían a los países en sus políticas. Como cualquier cartografía, depende lo que se busque, es el tipo de mapa que se debe emplear. Los organismos se encargan de producir una serie de datos y reportes, que siguiendo su agenda económica, social o educativa (aquí no hay ningún secreto), en este caso en torno a habilidades, aprendizaje, educación de calidad y evaluación, la ruta que decide tomar cada país debe ser estudiada aparte, así como las formas de negociación entre gobiernos y agencias internacionales.

Otro punto de discusión es si estos instrumentos que se crean o estos reportes —como PISA— han ayudado a mejorar la educación de los países. Se debería de recordar la carta dirigida a Andreas Schleicher, director de PISA, por parte de un prominente grupo de académicos donde le cuestionan que la OCDE no tiene realmente como mandato literal mejorar la educación de los niños (The Guardian, 2014). Por el contrario, la prueba ha generado ansiedad en los países, fortalecido la cultura de los exámenes estandarizados y generado una atención a ciertas disciplinas a cambio de descuidar otras como el desarrollo físico, artístico o cívico de los estudiantes. El otro tema que discute la carta es que los criterios para llevar a cabo una reforma educativa en cualquier país no pueden ser basados en un solo reporte o en los resultados de una sola prueba estandarizada. El tiempo de las recetas únicas para

todos los países debería de haberse superado hace tiempo y esto debería ser especialmente claro en el caso de los países en desarrollo. Considero que estas críticas son una buena síntesis de los cuestionamientos que se le deben hacer al trabajo de los organismos, pero requerimos de más análisis y evidencias sobre los efectos del trabajo de estos organismos. La investigación sobre los organismos internacionales y su impacto en las políticas educativas tiene un largo camino por andar.

El otro tema es: ¿qué sucede cuando otros actores, donde los gobiernos no tienen voz, llenan los vacíos de información que se requieren para el diseño y la implementación de políticas? Un buen ejemplo son los rankings internacionales de universidades (que se han constituido como otra especie de mapa) que dan cuenta de la posición de las universidades más importantes en el mundo en relación con el lugar que ocupan en la producción de cierto tipo de conocimiento (publicaciones) o de indicadores como el número de estudiantes internacionales que atraen o los premios Nobel que ganan anualmente. Los actuales rankings de universidades a nivel mundial son elaborados mayoritariamente por empresas privadas, uno de ellos concebido al principio dentro de una universidad en China, pero ahora elaborado por una sociedad independiente a dicha universidad. Estos rankings están afectando las políticas públicas sobre educación superior, la manera como muchos gobiernos están pensando el futuro de sus instituciones de educación superior o los propios planteamientos de los funcionarios universitarios sobre su rumbo (Hazelkorn, 2017). Lo que es claro que estos rankings llegaron a cubrir una necesidad que, aunque criticada, ha sido ampliamente utilizada entre los especialistas y los tomadores de decisiones.


Finalmente, los organismos internacionales tienen responsabilidades en decisiones de gobiernos o en asignación de presupuestos que impactan en países y en las vidas de las personas. Pero los principales responsables sobre qué toman y qué no toman son los gobiernos de los países. A veces su margen de negociación es estrecho, pero en ocasiones ellos renuncian desde el principio a esta posibilidad de negociar y de realizar alianzas con otros países similares para fortalecer sus posiciones. En ese sentido los reportes y los datos sí son como mapas que imponen visiones del mundo. El tema es qué mapa usas y para qué. Una fuerte crítica a cierta cartografía es que durante un tiempo dominaron los mapas “eurocentristas” que no lograban describir con rigor el tamaño de otras regiones del mundo por privilegiar una visión que se tenía de la geografía mundial. Pero aparecieron otras propuestas como la “proyección de Peter” que tomó como referencia la ubicación de la línea ecuatorial para mostrar proporciones más reales del mundo. Siguiendo con la analogía, quien elabora los informes globales sobre educación genera datos y resultados que imponen una determinada visión sobre lo educativo y su

entorno, pero toca a quien está buscando respuestas, decidir qué mapa es el más adecuado para sus propios propósitos y qué otras opciones pueden emplear o inclusive crear. Además, la comparación es un ejercicio humano, es un recurso que se usa en la ciencia. Realizar ejercicios comparados sobre resultados educativos debería ser útil siempre. Quedarse con un tipo único de datos o referentes no es buena idea, contar con diversas herramientas adecuadas que hagan esas comparaciones parece imprescindible en estos tiempos.

Referencias

- Barnett, M. & Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organizations*, 53 (4): 699-732.
- Bassett, R. & Maldonado-Maldonado, A. (2009). *International Organizations and Higher Education Policy. Thinking Globally, Acting Locally?* International Studies in Higher Education. New York and London: Routledge.
- Hazelkorn, E. (2017). *Global Rankings and the Geopolitics of Higher Education. Understanding the influence and impact of rankings on higher education, policy and society.* London, New York: Routledge.
- Karns, M. & Mingst, K. (2004). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance.* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Lingard, B. (2016). Rationales for and reception of the OECD's Pisa. *Educação & Sociedade*, vol. 37, no. 136. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166670>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Skills matter. Further Results from the Survey of Adults Skills.* OECD Skills Students. Paris: OECD. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>
- Rutkowski, D. J. (2007). Converging Us Softly: How Intergovernmental Organizations Promote Neoliberal Education Policy. *Critical Studies in Education* 48 (2): 229-247.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice.* London: Allen Lane.
- The Guardian (2014). OECD and Pisa tests are damaging education worldwide – academics. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>.
- World Bank Group. (2011). *Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development.* World Bank Group. Education Strategy 2020.

Estrategia de la educación superior para el cambio social: ¿cómo aprendemos de nuestras acciones?

 **Mirka Martel**, Directora de Investigación, Evaluación y Aprendizaje, Instituto de Educación Internacional, Estados Unidos

 mmartel@iie.org

Resumen

Este artículo afirma que existe un área poco explorada en los reportes de monitoreo global y es la de intercambios educativos internacionales. Si bien el apoyo público y privado a la educación superior internacional ha aumentado las oportunidades de que los estudiantes participen en la educación y los informes de monitoreo global han aumentado su enfoque en esta área de investigación, se están haciendo pocos esfuerzos para evaluar los resultados, aprender de los hallazgos e informar la política y la práctica. La evidencia sobre cómo las oportunidades de educación superior internacional contribuyen al crecimiento personal y profesional, de cómo contribuyen a la fuerza laboral global, y también cómo están influenciadas por el contexto local, son fundamentales para comprender el desarrollo educativo en todo el mundo.

Palabras clave

Educación superior
Movilidad estudiantil
Becas internacionales
Evaluación
Impacto

La promulgación de informes de monitoreo global (GMR, por sus siglas en inglés), en la educación internacional ha llevado a la agenda de la educación mundial temas y tópicos que nos permiten profundizar nuestra comprensión del propósito de la educación: para quién y por quién y, con qué fin último. Estos informes y agendas ayudan a dar forma a las perspectivas globales y a la comprensión de los temas de educación. Al mismo tiempo, el rol más importante de estos informes como influencia principal en el mundo es mucho más limitado. ¿En dónde nos deja esto?

En mi evaluación del panorama de la educación internacional y en particular en el de la educación superior y las becas internacionales, veo que hemos avanzado, pero aún hay mucho trabajo por hacer, ya que la representación de la educación superior en GMR ha sido muy limitada. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, se centraron exclusivamente en la educación primaria, dejando a los que trabajamos en la educación secundaria o superior esperando entre bastidores (Assié-Lumumba, 2015; IIE, 2013). Después de todo, las vías para promover la educación, en última instancia, responden a la necesidad que tienen las personas de desarrollar habilidades profesionales, vocacionales y técnicas para tener éxito en el mercado global.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Meta 4 ahora tienen un enfoque sostenido en la educación superior (Meta 4.3) y en las becas internacionales (Meta 4.b). Mi enfoque en la educación superior internacional, particularmente en el hemisferio sur, proviene de un interés en la creciente movilidad de los estudiantes por todo el mundo. En América Latina, el enfoque en la educación superior internacional es de suma importancia (Balán, 2013).

El apoyo a la educación superior internacional ha incrementado las oportunidades para que los estudiantes participen en la educación universitaria y promuevan vías de educación superior para las poblaciones marginadas. Aquí es donde Meta 4.b y el enfoque en becas internacionales se vuelven sumamente importantes, ya que ofrecen becas como

una forma de aumentar el acceso y la equidad en la educación superior (Bhandari y Yaya, 2017; UNESCO, 2018). De hecho, los programas de becas internacionales clave apoyados tanto por el gobierno como por fundaciones privadas, han demostrado el papel que pueden desempeñar las becas internacionales de educación superior en este espacio (Perna, 2014).

La investigación se ha ampliado para identificar los tipos de becas internacionales que se están proporcionando (Mawer, 2014). El panorama es vasto, pues si bien existen programas internacionales tradicionales de becas como la beca Rhodes o la beca William J. Fulbright, ha habido un gran aumento en las becas financiadas por fundaciones privadas (es importante tener en cuenta que, en su definición actual, las becas financiadas por fundaciones privadas no se contabilizan como parte de la Meta 4.b). Las becas a menudo tienen como objetivo el proporcionar capacitación educativa o técnica a sus beneficiarios, a menudo con capacitación complementaria añadida en una disciplina específica o para un objetivo público. Muchos programas de becas se centran en el liderazgo y la promoción de líderes sociales o agentes de cambio que podrán aprovechar la oportunidad de contar con estas becas para impulsar el cambio (Martel, 2018).

No obstante, se están haciendo mucho menos esfuerzos para evaluar los resultados de cómo las intervenciones están configurando la política educativa, a nivel gubernamental o no gubernamental (Mawer, 2014; Martel, 2018), así de como estos efectos apoyan o impiden el futuro desarrollo educativo internacional. Durante muchos años, las becas internacionales de educación superior fueron consideradas como un bien en sí mismas, promoviendo el acceso a la educación de aquellos que no podrían obtenerlo de otra manera. Ese es, potencialmente, el razonamiento detrás de la Meta 4.b y la definición ampliada proporcionada por la UNESCO, que enfatiza el enfoque de estas becas al brindar oportunidades a quienes no las tendrían por otros medios.

Pero, ¿han creado una estrategia y promovido el aprendizaje los resultados de los GMR, específicamente en la educación superior internacional? ¿Han configurado la política educativa? Creo que los hallazgos aquí son mucho más limitados, debido a los siguientes factores:

Primero, los resultados y el impacto de las becas son diversos y se relacionan con los objetivos de la educación superior. A diferencia de la educación básica, donde podemos ver un resultado claro en las habilidades cognitivas o la educación finalizada, los resultados de la educación superior son más contextuales. Como discuten Campbell y Mawer (2018), estos resultados pueden ir desde los impactos económicos hasta las capacidades individuales de los estudiantes para promover el cambio social. La medición de los resultados sobre las becas internacionales también introduce el factor del liderazgo y el

efecto de que muchos beneficiarios son elegidos en función de su potencial en esta materia. Los problemas de adjudicación son mucho más difíciles y, como tales, muchos programas de becas se han centrado más en la teoría de la contribución y en vincular la oportunidad de impactar (Martel y Bhandari, 2016; The Mastercard Foundation, 2016).

En segundo lugar, el contexto juega un papel crítico. En la educación superior, particularmente en el hemisferio sur, el contexto económico, social y político local de un país tiene un efecto significativo en que las personas puedan tener éxito en la fuerza laboral y el mercado global (Brown Murga y Martel, 2017). Si un graduado no puede obtener un trabajo porque el contexto económico actual de su país es definitivamente pobre, o deciden abandonar su país debido a las condiciones sociopolíticas locales, o por causa de la violencia, ¿se considera esto un fracaso? Es difícil discutir los indicadores definitivos de éxito cuando a menudo los resultados de la educación superior y las becas se ven afectados adversamente por las condiciones locales.

También quiero compartir que, en el contexto del hemisferio sur, otra consideración importante es la percepción de las becas internacionales como un lugar para la coacción y una mayor estandarización de las normas de educación globales occidentales. En el desarrollo educativo internacional, las tendencias neoliberales vienen a la mente y la realidad de que la mayoría de los programas de becas internacionales son financiados por gobiernos y organizaciones del hemisferio norte (Brown Murga y Martel, 2017). Si bien pueden surgir más oportunidades de becas en el hemisferio sur, es imperativo considerar que los programas que se centran en ayudar a los países de esa latitud a menudo se denuncian por explotar los mismos factores. Aquí hay otra lección importante aprendida con relación a las becas internacionales: entender el contexto local y la forma en que se les pueden percibir y comprender, dándose cuenta que quienes reciben una beca son seres independientes y autonomía para decidir sobre lo que esperan de su experiencia como becarios.

Finalmente, existe la percepción de que, para poder avanzar en educación, necesitamos aprender de nuestra experiencia e informar la política educativa y prácticas para avanzar. Y aquí es donde la investigación sobre educación superior internacional puede continuar fortaleciéndose. Debemos aprender de nuestros enfoques, comprender cómo las intervenciones benefician a las personas y sus comunidades y fortalecer los acercamientos en todo el mundo. Si bien las prácticas en educación básica han llegado más lejos en este campo, hay más que hacer en la educación superior internacional, especialmente en la programación de becas (Dassin, Marsh & Mawer, 2018). La evidencia acerca de cómo las oportunidades de educación superior contribuyen al crecimiento personal y profesional, y también a la fuerza

laboral global, son fundamentales para comprender el desarrollo educativo en todo el mundo y deben ponerse en contexto con las discusiones sobre prácticas y técnicas efectivas. Esta área de la investigación en educación superior internacional ha sido subrepresentada y ha tenido fondos insuficientes; y los Informes de Monitoreo Global tienen un papel que desempeñar en esta materia, informando estratégicamente y dando forma al panorama.

Referencias

Assié-Lumumba N.T. (2015). Millennium Development in Retrospect: Higher Education and the Gender Factor in Africa's Development Beyond 2015. In: Andrews N., Khalema N., Assié-Lumumba N. (eds) Millennium Development Goals (MDGs) in Retrospect. Social Indicators Research Series, vol 58. Springer, Cham.

Balán, J. (Ed.). (2013). *Latin America's New Knowledge Economy: Higher Education, Government, and International Collaboration*. Institute of International Education.

Bhandari, R. & Mirza, Z. (2016). Scholarships for Students from Developing Countries: Establishing a Global Baseline (ED, GEMR, MRT, 2016, P1, 11 REV), Paper Commissioned for the Global Education Monitoring Report, Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for all, Paris: UNESCO.

Bhandari, R. and Yaya, A. (2017). Achieving Target 4.B of the Sustainable Development Goals: a Study of Best Practices for Monitoring Data on Scholarship Recipients from Developing Countries. (Background paper for *Global Education Monitoring Report 2017/8*).

Brown Murga, A. & Martel, M. (2017). *Leaders, Contexts and Complexities: IFP Impacts in Latin America*. Ford Foundation International Fellowships Program Alumni Tracking Study, Report No. 3, November 2017. New York: Institute of International Education.

Campbell, A.C. & Mawer, M. (2018). Clarifying Mixed Messages: International Scholarship Programmes in the Sustainable Development Agenda. *Higher Education Policy*, 1-18.

Dassin J.R., Marsh R.R., Mawer M. (2018) Introduction: Pathways for Social Change? In: Dassin J., Marsh R., Mawer M. International Scholarships in Higher Education. Palgrave Macmillan, Cham.

Institute of International Education (IIE). (2013). Higher Education Access and Opportunity: IIE Recommends Inclusion of Quality Higher Education in Next Millennium Development Goals (MDGs) [Web log post]. Retrieved from <https://www.iie.org/Learn/Blog/2013/05/2013%20May%20Higher%20Ed%20Millennium%20Development%20Goals>

Martel, M. & Bhandari, R. (2016). *Social Justice and Sustainable Change: The Impacts of Higher Education, Ford Foundation International Fellowships Program Alumni Tracking Study Report No. 1*. New York: Institute of International Education.

Martel M. (2018). Tracing the Spark that Lights a Flame: A Review of Methodologies to Measure the Outcomes of International Scholarships. In: Dassin J., Marsh R., Mawer M. (eds) International Scholarships in Higher Education. Palgrave Macmillan, Cham.

Mawer, M. (2014). *A study of research methodology used in evaluations of international scholarship schemes for higher education*. London: Commonwealth Scholarship Commission in the United Kingdom.

Perna, L., Orosz, K., Gopaul, B., Jumakulov, Z., Ashirbekov, A., & Kishkentayaeva, M. (2014). Promoting human capital development: A typology of international scholarship programs in higher education. *Educational Researcher*, 43(2), pp. 66-73.



The MasterCard Foundation. (2016). *Career choices return paths and social contributions: The African alumni project*, Abridged report. Toronto, ON: The MasterCard Foundation.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2018). *Accountability in education: Meeting our commitments*. Global Education Monitoring Report 2017/8. Paris: UNESCO Publishing.

Sección 3

Estrategias de comunicación y difusión de los resultados de los informes

Urge en México explicar las evaluaciones educativas

 **Francisco Ortiz León**, Coordinador de Información de la Sección Nacional, Periódico Reforma, México
 fcortiz@hotmail.com

Resumen

Este artículo busca advertir que existe una caída en la difusión mediática de análisis globales y analiza las implicaciones en las políticas públicas. A falta de periodistas especializados en el sector educativo y de explicaciones prácticas - por parte de las organizaciones que elaboran dichos informes y de quienes aplican evaluaciones internacionales - sobre el impacto de sus estudios en el acontecer diario de la educación, la prensa se limita a difundir indicadores y ubicaciones en rankings mundiales que explican poco cuál es el estado de la educación en México.

Palabras clave

Evaluación educativa
México
Transición política
Medios de comunicación
Difusión de indicadores
Rankings internacionales de educación

¿Cuál es la incidencia de las evaluaciones educativas en las políticas públicas de los países examinados? ¿Cómo hacer que los rankings internacionales sean concebidos como hojas de ruta, no sólo por los actores que participan en el proceso educativo de las naciones estudiadas, sino también entre los alumnos y padres de familia? ¿Cómo se puede, a partir de estos estudios, dar una dimensión justa a la educación que se imparte entre las sociedades?

Las preguntas anteriores son las dudas de un periodista, no las de un experto en políticas educativas. Son los cuestionamientos que se hace un coordinador de información o un editor de contenidos periodísticos cada vez que entra en contacto con estudios nacionales e internacionales sobre la educación que se brinda en México, y la necesidad de encontrar respuestas es cada vez más urgente, tomando en cuenta la paradoja que vive esta nación en el ámbito educativo.

En la actualidad, justo cuando el papel del estado como impartidor de educación se encuentra en una constante evolución y cuando más se necesitan los informes globales y las evaluaciones internacionales para hacer de la mejora educativa en las naciones un derecho universal, las políticas públicas al interior de México parecen caminar en sentido contrario.

El discurso que difundió en campaña electoral Andrés Manuel López Obrador (AMLO) - quien resultó ganador de la Presidencia de México para el periodo 2018-2024, abanderado por fuerzas políticas de centro-izquierda y un aglomerado de organizaciones sociales, entre ellas magisteriales - fue la cancelación de la reforma educativa (Valadez, 2018).

Su antecesor, el mandatario Enrique Peña Nieto promovió entre 2013 y 2018, como uno de sus ejes centrales, una reforma educativa centrada en la aplicación de evaluaciones obligatorias para el ingreso de maestros al servicio profesional docente, así como pruebas de desempeño para garantizar que son aptos para su permanencia en el magisterio nacional (véase en: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/>).

Pero lo que en el discurso político podría parecer demagogia ha comenzado a concretarse. En diciembre pasado, a menos de dos semanas de haber asumido las riendas del gobierno federal, el nuevo Presidente firmó su iniciativa de reforma en la materia, encaminada a desaparecer la legislación promovida por su antecesor (Muñoz & Poy, 2018). Entre otras cosas, la nueva propuesta de ley considera la desaparición del actual Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la creación ahora del Centro Nacional para la Revaloración del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación.

Bajo esta circunstancia política y de cambio de administración en el Gobierno federal en México, la atención de la opinión pública se ha concentrado en el inminente rediseño de las políticas de evaluación educativa a nivel nacional, centrándose prácticamente en la demanda de los maestros para que los diagnósticos no estén asociados a castigos, como el cese de los maestros considerados no aptos para estar frente a un grupo escolar.

De ese modo, autoridades educativas, organizaciones civiles y de padres de familia, así como los medios de comunicación, han puesto la mira en los eventuales cambios que implementará la nueva administración federal y se ha descuidado, o por lo menos no ha sido un asunto prioritario, la ubicación del país en los informes globales y las evaluaciones internacionales.

Sin pretender que este artículo sea un análisis particular sobre la manera en que la prensa mexicana aborda los estudios elaborados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia educativa, o cómo se difunde la ubicación del país en pruebas como PISA de la misma OCDE o el rendimiento escolar a partir de evaluaciones como Planea, la intención es advertir que el ambiente nacional resulta poco propicio para difundir indicadores globales en materia educativa y, en general, existe una falta de comprensión sobre el impacto que estos estudios generan en las políticas públicas del país.

Ante la falta de periodistas especializados en el sector educativo y la carencia de explicaciones concretas sobre la influencia que estos análisis deberían tener en el acontecer diario de la educación, es cada vez más necesario promover explicaciones sólidas y ejemplos claros sobre los alcances de estas evaluaciones y la necesidad de que deriven en políticas públicas o ajustes en el proceso de enseñanza y aprendizaje escolar. De lo contrario y como ocurre regularmente, la difusión de diagnósticos y evaluaciones se limita a la propagación de puntajes y ubicaciones en rankings mundiales que explican muy poco

o casi nada sobre cuáles deberían ser los ajustes en la educación nacional.

Por ejemplo, el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/2018, de la UNESCO, que entre sus conclusiones advirtió sobre los efectos negativos de trasladar a determinados actores la responsabilidad de los problemas de fondo de los sistemas educativos, tuvo poco eco en el país (GEM, 2017). Si acaso se registraron algunas reflexiones en artículos periodísticos, como el de David Calderón, presidente ejecutivo de la organización Mexicanos Primero, quien recapituló sobre la recomendación del organismo de propiciar una viva discusión en los medios de comunicación sobre los resultados de evaluaciones educativas, y promover una fácil consulta de indicadores relevantes en el sector educativo (Calderón, 2018).

Pero lo mismo pasa con pruebas consolidadas como lo es PISA, de la OCDE, que lejos de generar una disposición auténtica de las autoridades para obtener diagnóstico real y útil para hacer modificaciones en los procesos educativos, ha provocado una perversión al grado de que aquellas diseñan estrategias “para preparar” a los estudiantes antes de la evaluación (González, 2018), como si se tratara de un plan para salir bien librados de la prueba.

Actitudes de este tipo no ayudan a entender los procesos de evaluación educativa ni generan un ambiente adecuado para hacer mejoras, a partir de los resultados, como apunta el investigador Eduardo Andere:

“Enseñar para la prueba es muy mala idea. Es como darle a una persona enferma aspirina para que cuando vaya al doctor no muestre sus dolencias. Ni siquiera es bueno hacerlo con las mejores intenciones del mundo” (UNESCO, 2018, p.11).

Explicó el académico, en un artículo publicado tras el anuncio de la Secretaría de Educación Pública (SEP) sobre su intención de preparar a los estudiantes para la aplicación de este examen en 2018.

“La literatura está repleta de razones, pedagógicas y no pedagógicas, por las cuales la idea de ‘preparar a los estudiantes’ para obtener buenos resultados en pruebas estandarizadas, sobre todo de alta visibilidad como PISA, es dañino para todos” (Andere, 2018, p.11).

Pero sin ir más lejos, los procesos de evaluación internos en México no han estado exentos de modificaciones y ajustes por relevos administrativos, como la prueba Enlace que media el aprendizaje de español y matemáticas en primaria y secundaria, y la cual se aplicó anualmente entre 2006 y 2014, y que fue suspendida, en el papel, para trasladar esa

responsabilidad al Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE), órgano con autonomía constitucional desde 2012; o como con Planea, una revisión externa anual diseñada en 2015 para determinar los logros educativos de alumnos de sexto de primaria a tercero de secundaria, y cuya cancelación en 2016 también provocó un enfrentamiento público entre la SEP, que argumentó razones técnicas para la suspensión, y el INEE, que adujo motivos presupuestales para continuar con dicho diagnóstico.

Estos ejemplos muestran de alguna forma cuál es el ambiente y la disposición en México para someterse a análisis sobre el rendimiento educativo, y cómo es evidente que el panorama no pinta nada bien.

Es momento, entonces, de que investigadores, académicos, organizaciones civiles y los mismos actores del proceso educativo nacional, como son los directivos, maestros, padres de familia y alumnos, aporten ideas para generar un círculo virtuoso entre la generación de evaluaciones educativas y su amplia difusión y comprensión entre la sociedad, para forzar a las autoridades a una necesaria implementación de mejoras en el sector educativo.

Urge en México explicar los alcances de la evaluación educativa y una disposición real de las autoridades en el sector para entender que los diagnósticos no pueden ser cancelados, pues de ellos depende tener una dimensión de la enseñanza que reciben los estudiantes en las aulas.

Referencias

- Andere, E. (24 de febrero de 2018). "Enseñar para PISA: daños", *Reforma*, p. 11.
- Calderón, D. (17 mayo 2018). "Federalismo educativo, en camino". *El financiero*. Recuperado en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-calderon/federalismo-educativo-en-camino>.
- González, I. (31 de enero de 2018). "Buscan estrategia para PISA 2018", *Reforma*, p. 22.
- Muñoz, A. E. y Poy, L. (13 de diciembre de 2018). "Sepulta AMLO reforma educativa", *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/13/sepulta-amlo-la-reforma-educativa-y-plantea-nueva-ruta-1754.html>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017/8*. París: UNESCO. Recuperado en <http://gem-report-2017.unesco.org>.
- Valadez, A. (11 de febrero de 2018). "Convoca AMLO a elaborar nuevo plan educativo", *La Jornada*. Recuperado de <http://ljz.mx/2018/02/11/convoca-amlo-a-elaborar-nuevo-plan-educativo>.

PISA: la importancia de las estrategias de comunicación para informar de evaluaciones a gran escala

 **Miriam Arteaga Cepeda**, Funcionaria de la Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México
 arteaga120@gmail.com

Resumen

Este artículo aborda la importancia de que evaluaciones internacionales estandarizadas, especialmente PISA, estén acompañadas de acciones de comunicación que sensibilicen e informen a la comunidad educativa de manera sencilla, su importancia y el desafío que implican. El artículo utiliza la experiencia de la autora en la campaña de comunicación emprendida en México en 2009 en torno a la prueba PISA para responder preguntas sobre el tipo de estrategia, mensajes, destinatarios y aliados que deben contemplarse alrededor de esta prueba.

Palabras clave

Estrategia de comunicación
PISA
OCDE
INEE

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), evalúa la formación de los estudiantes de quince años de edad. La prueba es aplicada cada tres años e invariablemente evalúa tres competencias: lectura, matemáticas y ciencias. Sin embargo, en cada aplicación de la prueba varía el énfasis que se le otorga a cada una de ellas.

En México, se ha llevado a cabo PISA desde el año 2000 y su más reciente aplicación fue en este 2018. El propósito, según lo establece la OCDE, es brindar información sobre los conocimientos y habilidades necesarias para el pleno desarrollo y participación en la sociedad de los estudiantes. Esto permite a los países miembros de la organización tomar las decisiones necesarias para mejorar sus niveles educativos.

La OCDE selecciona aleatoriamente la muestra de escuelas que participarán en la prueba, y no se conoce hasta poco antes de su aplicación, en tanto que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de la misma manera lo hace con los estudiantes. Aunque no todas las escuelas, ni los estudiantes participan en PISA, el objetivo principal era informar a la mayor cantidad de directivos y docentes, así como estudiantes de tercer grado de secundaria sobre la prueba y sus características.

Como comunicóloga, considero de suma importancia que este tipo de evaluaciones a gran escala estén acompañadas de una estrategia de comunicación que sensibilice e informe, de manera clara y sencilla a la comunidad educativa para una mejor aceptación e implementación de estas pruebas.

En PISA 2009, tuve la oportunidad de participar en el diseño e implementación de la estrategia de comunicación para la aplicación de la prueba. En ese año la prueba se aplicó en 1,535 escuelas del país, de manera que fueron evaluados 38 mil 250

estudiantes. La tasa de participación requerida por la OCDE era de un 80% de estudiantes y la obtenida fue de 95%, en tanto que en escuelas la solicitada era del 85% y la alcanzada fue de 98%, según cifras del INEE en su reporte PISA 2009 (Díaz, Vazquez, Canales, Solís, de la Cruz y Morelos, 2010).

Cabe mencionar que la Estrategia Nacional PISA 2009 fue abordada desde diversos frentes: una estrategia de capacitación que contemplaba entre otros aspectos, una reunión nacional dirigida a las principales figuras educativas para informar de la prueba; un “Manual de maestros” y un “Manual para alumnos”; ambos documentos con información sobre el planteamiento de la prueba, además de una serie de ejemplos de ejercicios que permitían comprender tanto a los profesores como a los estudiantes qué esperar de la prueba. Otro componente de esta estrategia fue instalar el centro de atención telefónica PISATEL, esto con el propósito de brindar asesoría telefónica al público interesado y responder dudas sobre la prueba. Otro de los frentes se trató de la estrategia de comunicación, la cual abordaré a continuación con más detalle.

Para sensibilizar e informar a la comunidad educativa se plantearon mensajes sencillos, cortos y fáciles de comprender, e incluso de recordar. En ellos, se respondían preguntas como: ¿Qué es PISA?, ¿qué evalúa?, ¿por qué México?, ¿quiénes participan?, ¿cuándo y dónde se aplica? Cuestionamientos claves para tener un panorama de la prueba.

Otro punto a considerar es que muchos estudiantes se sienten ansiosos o estresados al ser evaluados debido a las consecuencias que les puede generar no pasar un examen, como lo muestran los resultados de PISA 2015 a través de cuestionarios en los que se midieron, entre otros aspectos, el bienestar psicológico de los estudiantes y su ansiedad relacionada con el trabajo de la escuela. Algunos resultados arrojaron que 50% de los estudiantes mexicanos se ponen tensos cuando estudian para un examen, 79% se preocupa por obtener malas notas y 72% se preocupa con frecuencia por la dificultad del examen.

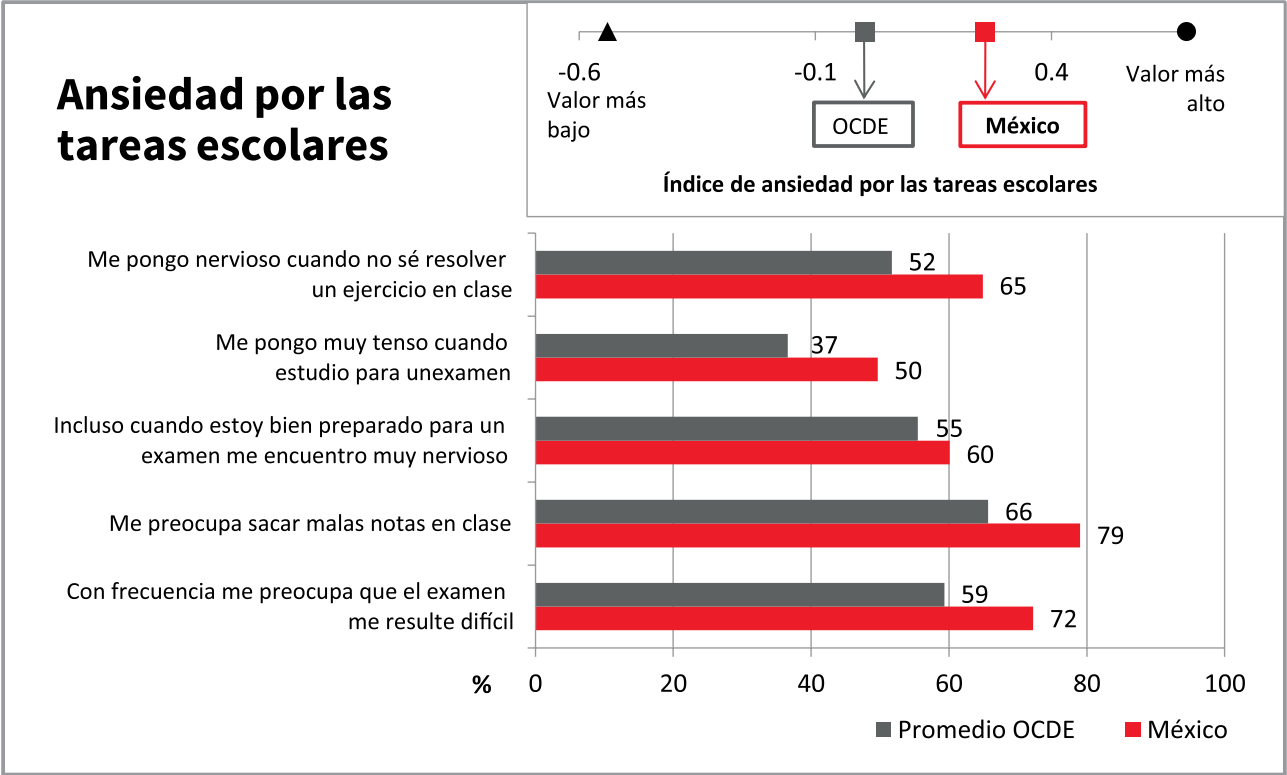


Tabla 1. Ansiedad de las tareas escolares por OCDE, 2017

Al considerar la percepción de los estudiantes en torno a un examen y lo que para ellos significa ser evaluados, era importante que los maestros informaran y aclararan, que en los resultados de PISA no se da a conocer el nombre de ningún alumno o escuela, sin embargo, se les buscaba transmitir que con su participación y con la de otros compañeros representarían a México.

El objetivo era que los estudiantes tuvieran nuevos puntos de vista sobre la prueba y que estuvieran enterados que el resultado de la evaluación no llevaba su nombre, pero sí su compromiso y esfuerzo, y que formaban parte de un resultado colectivo para México; que se trataba de un motivo de orgullo al tener la oportunidad de participar en una evaluación internacional en la que estudiantes de diferentes países también serían evaluados.

Como parte de los materiales de comunicación, se generaron spots de radio con voces femeninas y masculinas, de varios jóvenes; también se creó una canción de género pop, con la que se motivaba a los estudiantes que fueran elegidos al azar a responder su prueba con entusiasmo y que se sintieran orgullosos de participar por México.

Se elaboraron folletos, postales y carteles que fueron repartidos en las escuelas secundarias y de educación media superior del país. El diseño gráfico de estos materiales era fresco y juvenil, con una paleta de colores cálida en la que predominaba el color rojo carmesí y el naranja, en fondo lila que aligeraba la intensidad de los tonos principales. La información distribuida en círculos, etiquetas y una nota de adhesiva, reforzaba el contenido de una manera alegre y permitía una lectura fluida. Las ilustraciones eran motivos mexicanos y prehispánicos: un alebrije, una serpiente, una brújula y un ojo, en el cual, el iris metaforizaba al mundo.

Otro elemento de la estrategia de comunicación fue un sitio electrónico que incluía secciones informativas: preguntas frecuentes, descargas de documentos, ejercicios y trivias para que los estudiantes se retaran a sí mismos. Y si lo requerían podían buscar ayuda de sus profesores para trabajar en equipo. Para acceder a esta sección, los estudiantes se registraban y de esta manera se podía dar seguimiento a qué ejercicios realizaban con mayor frecuencia o cuáles abandonaban rápidamente, además de conocer en qué estados del país se mostraban más participativos. Asimismo, se mostraba un banner del Centro de Atención Telefónica PISATEL por si alguna persona deseaba más información.

En algunas secundarias del país se llevaron a cabo grabaciones y se entrevistaba a directivos, maestros y alumnos, como parte del seguimiento a la aplicación de la prueba PISA para así conocer cómo estaba siendo percibida en la comunidad escolar.

En una ocasión, al visitar algunas escuelas en las que se aplicó la prueba, me encontraba a estudiantes en los pasillos que decían: “Yo quería participar”, y se asomaban a los salones donde sus compañeros estaban presentando la prueba. Un alumno me preguntó, “¿Entonces ya nunca voy a participar?”. Para algunos estudiantes, la prueba se había convertido en una motivación y querían ser parte de este esfuerzo colectivo que representaba PISA.

La educación es una tarea compartida, por lo que era importante que todos los actores involucrados en la comunidad educativa, tanto directivos, como maestros y estudiantes estuviesen acompañados durante el proceso y fuesen informados para que comprendieran el mensaje, lo interiorizaran y logaran ser agentes de cambio. De esta forma, la estrategia de comunicación cobra una valiosa importancia al promover una actitud positiva y

de compromiso en torno a la prueba, así como una mejor implementación de la misma en las escuelas.

Es fundamental el logro de aprendizaje de los estudiantes, sin embargo, los resultados de las diversas evaluaciones de PISA muestran que los alumnos no alcanzan el nivel de competencias básicas en las áreas que evalúa la prueba. Por lo que resulta indispensable pensar en un cambio en el sistema educativo. Ha habido esfuerzos recientes en México que van en esta dirección, como es el Modelo educativo publicado en 2017 al presentar una nueva propuesta pedagógica nombrada Aprendizajes Clave para la Educación Integral que promueve mejorar el logro de los estudiantes y busca contribuir a formar ciudadanos libres, responsables e informados, capaces de ejercer y defender sus derechos; además de participar activamente en la vida social, económica y política del país.



Llevará tiempo la implementación adecuada del currículo; pero estoy convencida que ante los retos que demanda la sociedad actual la mejor manera de enfrentarlos es a través de una educación de calidad, que permita un desarrollo incluyente y equitativo. Y para ello, también se necesita que en este esfuerzo autoridades educativas y la comunidad escolar trabajen en conjunto para un mejor resultado en la formación de los estudiantes.

Referencias

Díaz, M.A., Vazquez, G., Canales, D., Solís, R., de la Cruz, Y. & Morelos, P. (2010), *México en PISA 2009*, México, INEE, 2010. Consultado en: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/Mexico-Pisa-2009-completo.pdf>

OCDE. (2017). “México. Notas sobre el país”, *Resultados de PISA 2015. Bienestar de los alumnos*, México, París: OCDE. Consultado en: <https://www.oecd.org/pisa/PISA2015-Students-Well-being-Country-note-Mexico.pdf>

Actores que responsabilizan al gobierno de Camboya: ¿cómo puede hacerse?

 **Mitsuko Maeda**, Profesor, Osaka Jogakuin University, Japón
 maeda@wilmina.ac.jp

Resumen

Este artículo analiza el caso de Camboya y responde al Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO, “Responsabilidad en la educación: Cumplir nuestros compromisos”, el cual sugiere que varios actores pueden responsabilizar a los gobiernos por sus compromisos educativos. Esto sería bastante difícil de hacer en Camboya, donde el gobierno tiene el poder absoluto y ha tomado varias medidas para garantizar que los medios de comunicación, la sociedad civil, los sindicatos de docentes, los institutos académicos y los votantes en el país tengan poca influencia en el gobierno.

Palabras clave

Responsabilidad del gobierno
Informe de seguimiento de la educación mundial
Camboya
País autocrático
Corrupción

Introducción

El Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEM, por sus siglas en inglés) de la UNESCO, titulado “Responsabilidad en la educación: Cumplir con nuestros compromisos”, propone varias recomendaciones importantes y útiles sobre cómo responsabilizar a los gobiernos por sus compromisos educativos. Señala que la rendición de cuentas “comienza con los gobiernos, ya que son los principales responsables de los derechos a la educación” (UNESCO, 2017, p. 18), y sugiere que la voz del público, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los institutos académicos, los medios de comunicación, y los sindicatos de docentes pueden desempeñar un papel importante para que los gobiernos rindan cuentas. También reconoce que, en algunas circunstancias, estos actores pueden no ser capaces de influir en los gobiernos como se esperaría. Un caso extremo se observa en Camboya, donde las personas están “sufriendo a manos de los actuales gobernantes autoritarios cleptocráticos” (Heng, 2018). Este documento describe cómo los actores que los informes GEM mencionan no han podido responsabilizar al gobierno de Camboya. Es decir, muestra un contexto específico en el que el Informe GEM no pudo abordar de forma suficiente.

Educación y política en Camboya

En 2015, el Banco Mundial redefinió el estatus económico de Camboya como un país de ingresos medios-bajos, en lugar de un país de ingresos bajos. Sin embargo, la brecha en el país entre ricos y pobres permanece, y el acceso a la educación sigue siendo un desafío considerable para las personas pobres de ese lugar (World Bank, 2018).

Aunque, por ley, el gobierno es responsable del “derecho de acceso de todos los ciudadanos a la educación cualitativa de al menos 9 años en las escuelas públicas de forma gratuita” (Ley de educación, Artículo 31), muchos ciudadanos no tienen la garantía total de este derecho. Mientras que Camboya está a punto de ofrecer educación primaria universal de 6 años; la baja participación en la educación secundaria sigue siendo un problema; las inscripciones brutas fueron del 55.7% para

los primeros 3 años de la educación secundaria y 25.1% para los siguientes 3 años de educación media superior en el ciclo escolar 2016/2017 (MoEYS, 2017).

La principal barrera para la asistencia escolar es la carga económica para las familias. Éstas a menudo, se ven obligadas a hacer pagos no oficiales e ilegales a los maestros, a quienes el gobierno no les paga lo suficiente; estos pagos incluyen tarifas por clases adicionales requeridas y sobornos a cambio de buenas calificaciones (Dawson, 2009; Bray *et al.*, 2016). Aunque el gobierno ha aumentado recientemente el gasto en educación, muchas familias aún padecen este costo. De hecho, el Informe GEM indicó que Camboya era el país en el que la proporción en el gasto total en educación de los hogares era la mayor (esto es, 69% en 2011) entre los países con datos disponibles (p. 284). En otras palabras, el gobierno de Camboya no está desempeñando plenamente su papel como principal responsable del derecho a la educación. ¿Quién puede responsabilizar al gobierno por esto?

El gobierno de Camboya está liderado por el primer ministro, Hun Sen, quien ha estado en el poder desde 1985. Es famoso por su gobierno dictatorial, su pobre historial en materia de derechos humanos y la corrupción imperante (Human Rights Watch, 2018). Los miembros de su familia han disfrutado de una enorme cantidad de beneficios, ocupando puestos importantes en institutos públicos y privados, como: departamentos de policía, tribunales, el parlamento, los medios de comunicación, organizaciones de caridad (por ejemplo, la Cruz Roja de Camboya) y empresas lucrativas. Los funcionarios de su partido, el Partido Popular de Camboya (CPP, por sus siglas en inglés), también disfrutaban de privilegios y riqueza (Global Witness, 2016).

Las maniobras políticas recientes han mejorado el poder de Hun Sen, a pesar de que el CPP perdió un número significativo de escaños en el parlamento en las elecciones nacionales de 2013. Mientras que el CPP obtuvo el 48,8% de los votos, el principal partido de la oposición, el Partido Nacional de Rescate de Camboya (CNRP, por sus siglas en inglés), obtuvo el 44,5%. Estos fueron los peores resultados electorales para el CPP desde 1998. Para silenciar a los críticos del CPP, el recién nombrado ministro de educación lanzó una reforma educativa (Khun, 2016; Phalla, 2016). Esta reforma incluyó disposiciones para evitar el engaño en el examen nacional y aumentar los salarios de los docentes, así como brindar más oportunidades de capacitación académica. Mientras tanto, el CPP intentó eliminar estratégicamente a todos los oponentes que se presentaban en las siguientes elecciones en julio de 2018. En 2017, el Tribunal Supremo controlado por el CPP disolvió el CNRP y prohibió que 118 miembros principales del CNRP participaran en actividades políticas. Como resultado, el CPP ganó todos los escaños parlamentarios en las elecciones de 2018 sin ninguna

oposición real, y Hun Sen declaró que tiene la intención de permanecer en el poder por al menos otros 10 años (consulte, por ejemplo, Hang 2018 para obtener más información sobre las recientes maniobras políticas de Hun Sen).

En este clima político, no sólo los gobernantes, sino también los actores que el Informe GEM identifica como capaces de responsabilizar al gobierno por proporcionar educación, han sido atacados.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación han sido atacados de manera particularmente severa por el gobierno de Camboya. Antes de la elección, el gobierno eliminó varias estaciones de radio y las sacó del aire, además de cerrar varios diarios. Esto incluyó a un importante periódico impreso en inglés, *The Cambodian Daily*, que era conocido como “uno de los periódicos más estrictamente independientes de Camboya” (Tostevin y Prak, 2017). De hecho, *The Cambodian Daily* a menudo intentaba responsabilizar al gobierno por el estado en que se encontraba la educación. La cobertura sobre este tema de los medios de comunicación incluyó artículos como: “El ministerio debería mejorar las escuelas públicas, no las privadas” (Clairmont, 2014), “Los maestros merecen un pago mejor que unas pocas bolsas de arroz” (Pheng, 2014) y “Necesitamos discutir cómo la corrupción afecta negativamente a los estudiantes” (Phoak, 2014). Poco antes de la elección, los sitios web y las cuentas de redes sociales de algunas organizaciones de medios independientes también fueron bloqueadas por el gobierno (Prak, 2018).

Sociedad civil

Las OSC y los activistas sociales también están oprimidos en Camboya. En 2015, el gobierno promulgó la “Ley de asociaciones y organizaciones no gubernamentales” (LANGO, por sus siglas en inglés), que permite al gobierno controlar y censurar injustificadamente las actividades de las OSC. Bajo LANGO, algunas OSC fueron cerradas o suspendidas sin razón. Algunos activistas y miembros de las OSC que fueron considerados críticos del gobierno fueron arrestados y/o forzados a abandonar el país (Human Rights Watch, 2018). El peor de los casos fue el asesinato del analista político y social, Kem Lay, quien era un conocido crítico camboyano de la corrupción del gobierno, de las violaciones de los derechos humanos y las políticas educativas del gobierno. Por ejemplo, en 2012, presionó al gobierno para realizar una reforma educativa al publicar el informe de la encuesta de su equipo sobre trampas en el examen nacional (Kem *et al.*, 2012). El informe reveló que muchos maestros recibieron sobornos de los candidatos al examen a cambio de permitirles hacer trampa en éste. Aunque Kem Lay sugirió que el gobierno mejorara la ética de los docentes mediante una remuneración adecuada, el alto funcionario del ministerio no prestó mucha

atención al informe (Chhay, 2012). Más tarde, en 2016, fue asesinado después de haber criticado severamente en los medios de comunicación la enorme riqueza de la familia de Hun Sen. (Human Rights Watch, 2018).

Sindicatos de docentes

El gobierno también tiene en la mira a la Asociación de Maestros Independientes de Camboya (CITA, por sus siglas en inglés), que es el sindicato de docentes más grande de Camboya. CITA ha condenado activamente las políticas y prácticas del gobierno y ha sido especialmente severa en pedir que el gobierno aumente los salarios de los maestros. Sin embargo, el gobierno ha criticado al líder y a los miembros de esta organización, afirmando que no son políticamente neutrales (Titthara y Worrell, 2014; Yon y Daphne, 2018). Además, en las escuelas públicas, casi todos los directores son miembros de CPP y los maestros a menudo se ven obligados a unirse al mismo (Yi, Pheng y Lowrie, 2003). En tal ambiente, el poder de CITA sobre el gobierno es limitado.

Institutos académicos

Los investigadores locales tampoco pueden presionar eficazmente al gobierno, ya que la libertad académica no está garantizada en Camboya. La investigación y el debate sobre temas políticos y sociales entre profesores universitarios y estudiantes están fuertemente restringidos. Por ejemplo, una de las universidades estatales, la *Royal University of Law and Economics*, prohíbe a los estudiantes realizar investigaciones sobre 14 temas políticamente delicados, como disputas sobre tierras, disputas laborales y la Cruz Roja de Camboya (Cambodian Center for Human Rights, 2013). Aunque no existe una presión externa obvia del gobierno, la autocensura y el temor a la venganza desalientan a la mayoría de los institutos académicos para realizar investigaciones sobre temas políticos importantes. Además, es difícil para los investigadores acceder a datos gubernamentales confiables, ya que las autoridades intentan ocultar información negativa e incluso pueden amenazar a quienes la solicitan (Pou et al., 2016).

El público

La voz del público también ha sido silenciada durante las elecciones y los movimientos sociales. Las elecciones de 2013 mostraron la insatisfacción de los ciudadanos con la falta de responsabilidad del gobierno. Esto fue especialmente claro entre la generación joven, que tuvo una participación particularmente alta de votantes. De hecho, en el momento de la elección de 2018, los baby boomers posteriores al Khmer Rouge ocuparon aproximadamente la mitad del total de votantes registrados (Chansopheakvatey, 2018). Se esperaba que, dado que estos jóvenes eran menos tolerantes a la corrupción del gobierno que la generación de sus padres, podrían ser una fuerza impulsora para responsabilizar al gobierno (Khun, 2016; Wilson, 2016). También se esperaba

que sus actitudes hacia el gobierno pudieran influir en sus padres, ya que sus padres aceptaron que sus hijos eran más educados e informados (Wilson, 2016). Sin embargo, a medida que se acercaban las elecciones, los votantes individuales se volvieron gradualmente reacios a participar en protestas antigubernamentales y discutir temas políticos, ya que observaron que sus pares, incluso camboyanos en el extranjero, estaban siendo amenazados por el gobierno con arrestos y bloqueados en las redes sociales (Chansopheakvatey, 2018; Whitehead, 2018). Como resultado, muchos eligieron la permanencia del status quo.

Conclusión

Debido al poder absoluto del gobierno en Camboya, la sugerencia hecha por el Informe GEM de que varios actores responsabilicen al gobierno no es fácilmente realizable. Si estos actores leyeran el Informe GEM (que ha sido traducido al camboyano), todos dirían críticamente: “conocemos nuestros roles, pero ¿cómo podemos realmente desempeñarlos?” Mientras tanto, el gobierno podría no mostrar ningún interés en la sugerencia del Informe GEM o resaltar lo que, refiriéndose al trabajo de Dahlum y Knutsen (2017), el Informe GEM señaló brevemente: “la calidad de la educación puede ser alta incluso en sociedades que carecen de gobernabilidad democrática y atención adecuada a la opinión pública” (p. 22). Dahlum y Knutsen (2017), señalan a Cuba como un ejemplo específico (p. 193). ¿Podría Camboya convertirse en un país tan autocrático que ofrece una educación de calidad? Es posible que tengamos que discutir cómo se puede responsabilizar al gobierno por los compromisos educativos incluso sin democracia.

No es posible que el Informe GEM aborde individualmente todos los contextos educativos posibles, pero este documento ha intentado al menos iluminar uno de estos. Extrapolando la situación de Camboya, la investigación futura debería centrarse en cómo los gobiernos pueden ser considerados responsables en los países autocráticos, especialmente porque la democracia actual está cada vez más en crisis en todo el mundo (Levitsky y Ziblatt, 2018; Mounk, 2018; Snyder, 2018).

Referencias

Bray, M., Kobakhidze M. N., Liu, J., & Zhang W. 2016. "The Internal Dynamics of Privatised Public Education: Fee-Charging Supplementary Tutoring Provided by Teachers in Cambodia." *International Journal of Educational Development* 49:291-299. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2016.04.003>

Cambodian Center for Human Rights. (2013). *Repression of Expression: The State of Free Speech in Cambodia*. Phnom Penh: Cambodian Center for Human Rights.

Chansopheakvatey, V. (2018). "Can Cambodia's Young Voters End Hun Sen's Long Rule?" *Deutsche Welle*, July 25. <https://www.dw.com/en/can-cambodias-young-voters-end-hun-sen-long-rule/a-44822993?maca=en-rss-en-asia-5133-rdf>

Chhay, C. (2012). "Exam Cheating Rampant: Report." *Phnom Penh Post*, August 12. <https://www.phnompenhpost.com/national/exam-cheating-rampant-report>

Clairmont, D. (2014). "Ministry Should Improve Public Schools, Not Close Private Ones." *Cambodian Daily*, June 4. <https://www.cambodiadaily.com/news/ministry-should-improve-public-schools-not-close-private-ones-60465/>

Dahlum, S., & Knutsen, C. H. (2017). "Do Democracies Provide Better Education? Revisiting the Democracy-Human Capital Link." *World Development* 94:186-199. doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.001>

Dawson, W. P. (2009). "'Tricks of the Teacher': Teacher Corruption and Shadow Education in Cambodia." In *Buying Your Way into Heaven: Education and Corruption*, edited by Stephen P. Heyneman, 51-74. Rotterdam: Sense Publishers.

Global Witness. (2016). *Hostile Takeover: The Corporate Empire of Cambodia's Ruling Family*. London: Global Witness.

Heng, S. (2018). "Elections under Oppression in Cambodia: A Predictable Outcome?" Yale MacMillan Center, Last Modified September 4. <https://macmillan.yale.edu/news/elections-under-oppression-cambodia-predictable-outcome>

Human Rights Watch. (2018). *World Report 2017*. New York: Seven Stories Press.

Kem, Ley, Dalen N., Chansreyrath C., Sopheara Y., Phearun Y., & Hsandy, T. (2012). *Turning a Blind Eye: 2012 National High School Exam Situation Survey*. Phnom Penh: ART, YES and CCIIM.

Khun, C. (2016). "Will Cambodia's Youth Secure Political Change?" *East Asia Forum*, February 24. <http://www.eastasiaforum.org/2016/02/24/will-cambodias-youth-secure-political-change/>

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.

Cambodia, Ministry of Education Youth & Sport (MoEYS). 2017. *Public Education Statistics and Indicators 2016-2017*. Phnom Penh: Department of Education and Management System, MoEYS.

Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

O'Byrne, B., and Baliga, Ananth. (2018). "Phnom Penh Post Sold to Malaysian Investor." *Nation*, May 7. <http://www.nationmultimedia.com/detail/business/30344773>

Phalla, C. (2016). "Education Reform in Cambodia." Paper presented at RISE Annual Conference 2016, Blavatnik School of Government, University of Oxford, June 16-17.

Pheng, S. (2014). "Teachers Deserve Better Pay Than a Few Bags of Rice." *Cambodian Daily*, April 4. <https://www.cambodiadaily.com/news/teachers-deserve-better-pay-than-a-few-bags-of-rice-55793/>

Phnom Penh Post. (2018). "Post Senior Staff out in Dispute over Article." May 8. <https://www.phnompenhpost.com/national/post-senior-staff-out-dispute-over-article>

Phoak, Kung. (2014). "We Need to Discuss How Corruption Negatively Affects Students." *Cambodian Daily*, May 12. <https://www.cambodiadaily.com/news/we-need-to-discuss-how-corruption-negatively-affects-students-58492/>

Pou, S., Sok, S., Beban, A., Nauen, K., & Khoun, T. (2016). *Doing Research in Cambodia: Making Models That Build Capacity*. Phnom Penh: Cambodian Institute for Cooperation and Peace.

Prak, C. T.. (2018). "Cambodia Blocks Some Independent News Media Sites: Rights Group." *Reuters*, July 27. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-election-censorship/cambodia-blocks-some-independent-news-media-sites-rights-group-idUSKBN1KH29Q>

Snyder, T. (2018). *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*. New York: Tim Duggan Books.

Titthara, M., & Worrell, S. (2014). "Teachers Union Targeted." *Phnom Penh Post*, January 2. <https://www.phnompenhpost.com/national/teachers-union-targeted>

Tostevin, M., & Prak, C. T. (2017). "Cambodian Paper Shuts with 'Dictatorship' Parting Shot." *Reuters*, September 3. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-media/cambodian-paper-shuts-with-dictatorship-parting-shot-idUSKCN1BE11H>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2017). *Accountability in Education: Meeting Our Commitments, Global Education Monitoring Report 2017/2018*. Paris: UNESCO Publishing.

Whitehead, E. (2018). "Foreign Influence: How Cambodia's Government Is Recruiting Students in Australia." *Australian Broadcasting Corporation*, September 14. <http://www.abc.net.au/news/2018-09-15/how-cambodias-government-is-recruiting-students-in-australia/10243468>

Wilson, A. (2016). "A New Party Hopes to Harness Power of Youth." *Phnom Penh Post*, January 2. <https://www.phnompenhpost.com/post-weekend/new-party-hopes-harness-power-youth>

World Bank. (2018). "The World Bank in Cambodia." World Bank Group, Last Modified September 18. <https://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview>

Yi, D., Pheng, H., & Lowrie, J. (2003). "Teaching Human Rights in Cambodia." *Human Rights Education in Asian Schools* 6:59-68.

Yon, S., & Daphne, C. (2018). "CITA Again Ask Government to Reinstate Teachers." *Phnom Penh Post*, March 15. <https://www.phnompenhpost.com/national/cita-again-ask-government-reinstate-teachers>

Sección 4

Experiencias internacionales de impacto

Informes mundiales de control y el papel de la socialización y el aprendizaje: el caso del impacto de la OCDE en Suecia¹

 **Sotiria Grek**, Profesor titular, Escuela de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad de Edimburgo, Escocia
 sotiria.grek@ed.ac.uk

Resumen

Este artículo sugiere que el trabajo de política educativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de los últimos 20 años ha logrado un cambio paradigmático en la manera en que se piensa y enmarca la educación; sin embargo, este proceso no se basó exclusivamente ni dependió de la fría racionalidad de las cifras. De manera significativa, como lo mostrará este artículo, también ha involucrado procesos de socialización y aprendizaje. Se utiliza el caso de Suecia para ilustrar esta discusión, un país que muestra una unanimidad sin precedentes de las comunidades políticas y académicas con respecto a la indispensable participación de la OCDE como experto y actor en política educativa.

Palabras clave

OCDE
Socialización
Política de aprendizaje
Suecia
Gobierno

Introducción

Está bien documentado que la OCDE se ha convertido en un actor clave de la política educativa a nivel mundial, principalmente a través de la construcción de un espacio de educación transnacional medible (Grek, 2009; 2010; 2014). Dadas las implicaciones políticas que su proyecto Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) ha tenido para los sistemas en todo el mundo, es ampliamente aceptado que la capacidad técnica de la OCDE para descontextualizar y comparar se convirtió en la fuerza principal detrás de su éxito (Martens, 2007; Lingard y Grek, 2007; Grek, 2009). En este contexto de aumento y profundización del análisis académico sobre la influencia de las cifras de la OCDE, este documento desea ofrecer una interpretación alternativa de su éxito.

Aunque la importancia de la tecnificación de muchos debates políticos en educación no se puede discutir, el documento² se centra en un factor menos discutido, pero importante del éxito de la OCDE, este factor es la socialización de los actores políticos en contextos nacionales, a través de procesos de traducción de políticas y adaptación contextual (Checkel, 2005). Según lo sugerido por Checkel (2005), los procesos de socialización implican una comunicación intensiva, reuniones regulares, así como el surgimiento de la confianza mutua y el compromiso compartido entre los actores que participan en el “proyecto común”. La socialización conduce a la construcción de un ente común, definido por Meyer (2015) como la aceptación e internalización de nuevas normas: “hacer lo correcto”. Por supuesto, esto no siempre es una secuencia ordenada y observable de eventos. En cambio, es un proceso gradual y de múltiples niveles que se rige predominantemente por una lógica de apropiación, es decir, la adopción de reglas y normas institucionales que “regulen el uso de la autoridad y el poder, y brinden a los actores recursos, legitimidad, y estándares de evaluación,

percepciones, identidades y sentido de sentido” (Olsen, 1998; 96). Como veremos en este documento, lo que observamos en Suecia es el logro de un consenso casi absoluto e indiscutible sobre el papel y la importancia clave de la OCDE para refor-mar el debate académico, político y público.

Observar y evidenciar los procesos de socialización de los actores internacionales y nacionales a medida que participan en estos procesos institucionales se considera un recurso empírico productivo para dar sentido a estas nuevas realidades.

A lo largo del tiempo (y la concesión de tiempo es crucial aquí), las evaluaciones comparativas internacionales han permitido la construcción dos elementos cruciales de gobierno: primero, un lenguaje común que puede ser utilizado por diversos actores de los “niveles” locales, nacionales e internacionales; en segundo lugar, un nuevo sistema de gobierno que, en efecto, puede entenderse como “un proceso incremental que reorienta la dirección y la forma de la política en la medida en que la dinámica política y económica (global) se convierte en parte de la lógica organizativa de la política nacional y la formulación de políticas” (Ladrech, 1994, p. 69). Sin embargo, en lugar de arriba hacia abajo, éste es un proceso que se refuerza mutuamente. Suecia fue una na-ción clave en el establecimiento del trabajo de actores internacionales en educación, como la Asociación Inter-nacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA, por sus siglas en inglés) y la OCDE; y es muy activa en relación con la gobernanza europea en la educación en general (Grek y Lindgren, 2015).

Las voces de los actores: una perspectiva interna de la influencia de la OCDE en Suecia

Para este análisis se entrevistaron a siete actores clave. Estos actores eran representantes del ministerio de educación, académicos, funcionarios de la Agencia Nacional de Educación y actores de las asociaciones de directores; todos ellos fueron entrevistados en el período de octubre de 2016 a marzo de 2017. Como vere-mos más adelante, hay unanimidad al sugerir que la OCDE se ha convertido en el estándar de oro de la investi-gación en educación en Suecia, a expensas de investigadores de educación nacional que fueron vistos como de menor calidad y relevancia. En segundo lugar, aunque no suelen utilizar el término “crisis”, todos están de acuerdo en que PISA se ha convertido en una fuente legítima de evidencia sobre la decreciente calidad de la educación sueca y que la OCDE ofrece las recomendaciones necesarias para el cambio. Finalmente, se refieren al aumento de la participación de una variedad más amplia de actores políticos, de otros campos, como econo-mistas o expertos legales, que se consideraron indispensables para la legitimación y por razones simbólicas.

Si bien ellos mismos no usan el término socialización, todos los entrevistados en su interpretación de la influen-cia de PISA en Suecia ofrecieron una historia similar de eventos escalonados que llevaron de uno a otro; de la implicación de un conjunto cada vez más amplio de actores; de la importancia de los expertos de la OCDE en ofrecer sugerencias; y del papel central la sede de la Comisión Escolar Sueca como foro de reunión, debate y aprendizaje para todos los actores involucrados. De hecho, el título del informe de la Comisión Escolar Sueca, ‘Samling för Skolan’ (Gustafsson, 2017), denota precisamente la noción de ‘congregación’ o ‘reunión’: la reunión y el consenso de diferentes actores en torno al núcleo de estudio de la comisión, que fueron los propios números de la OCDE. Las cifras y los datos son centrales en las narrativas de los entrevistados, pero tam-bién lo son las reuniones, los debates y la continua reunión de actores en eventos de socialización y aprendiza-je.

Curiosamente, de manera simultánea con el ascenso de la OCDE como el máximo experto en educación, surge también el comentario generalizado del paulatino declive de la investigación educativa sueca como válida y confiable como para siquiera contribuir a la recolección de datos de PISA; en cambio, Andreas Schleicher ha adquirido una cualidad cuasi divina que coincide estrechamente con el seguimiento religioso que se le hace a PISA en Suecia: “cuando Andreas Schleicher está en Suecia es como si recibiéramos una visita de Dios, es muy extraño. Creo que esto es problemático” (Grek, 2019).

Lo que es importante aquí son dos aspectos que parecían haber dominado la política educativa sueca desde el año 2000; el primero fue el ascenso inequívoco de la OCDE como el estándar de oro de la investigación educa-tiva en el país (junto con, como se mencionó anteriormente- la degradación simultánea de los investigadores nacionales de educación); y segundo, el surgimiento y ampliación de un debate sobre un sistema que se des-cribió como en crisis. Esta imagen, dada la historia de Suecia como un modelo del sistema educativo europeo a lo largo del siglo XX, además del éxito de sus vecinos cercanos, como Finlandia, se convirtió en un símbolo de un marcado cambio en la necesidad de socializar y “educar” a todos los actores relevantes sobre la necesidad crítica de cambio. Ese proceso comenzó lentamente desde mediados de la década de 2000, pero se convirtió en catastrófico después del informe condenatorio de PISA del 2012. Fue aquel que se convirtió en la razón principal para el lanzamiento de la Comisión Escolar Sueca en abril de 2015. El debate dentro de la Comisión estuvo estrechamente relacionado con los datos de la OCDE. Ésta y sus recomendaciones fueron fundamenta-les para su trabajo y, de muchas maneras, lo enmarcaron. Resulta interesante que la Comisión estaba integrada de manera deliberada por una amplia gama de actores que se reunían regularmente en

un proceso de aprendizaje, socialización y traducción de las recomendaciones de la OCDE a la política nacional.

La comisión escolar sueca tenía una expectativa de vida de dos años. Los entrevistados describieron estas reuniones como oportunidades de aprendizaje para todos los participantes involucrados. Dijeron que la Comisión reflejaba en términos generales el amplio debate público y político en Suecia, y sugirieron que su prioridad es tomarse el tiempo necesario para ofrecer una “solución sueca”, no obstante, siguiendo de cerca las investigaciones y recomendaciones de la OCDE. Nuevamente, en sus narrativas, nunca afirman que los datos de la OCDE no son centrales; de hecho, los datos de PISA son el pegamento que mantiene todo unido. Sin embargo, también sugieren que el proceso de filtrado nacional que está ocurriendo a través de sus reuniones, es necesario para la interpretación, adaptación, persuasión y, al final, la adopción de la perspectiva de la OCDE.

Socialización y aprendizaje en el gobierno: el caso de Suecia

Este breve artículo comenzó con un análisis sugiriendo que la OCDE se ha convertido en un actor educativo transnacional por excelencia en el campo de la educación. Sin embargo, las razones detrás de este alcance e influencia global no siempre son claras. Este documento mostró que, en lugar de simplemente ofrecer lo que se ha visto como políticas públicas de rápida implementación (Lewis y Hogan, 2016), la OCDE se adentra en las naciones y trabaja meticulosa y exhaustivamente con los actores locales para crear condiciones de pertenencia. No podría haber habido un mejor ejemplo que la creación de la Comisión Escolar Sueca con jurisdicción para estudiar los datos PISA de la OCDE, el informe de revisión por país que la OCDE ofrece en detalle y ofrecer recomendaciones para la reforma. Los actores nacionales son igualmente centrales en apoyar y sostener estos procesos. De hecho, algunos de los entrevistados, incluso cuando criticaban el trabajo de la OCDE, estaban listos para reconocer que esta organización provocó un debate que de otro modo no habría ocurrido. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que el debate no fue tan amplio y diverso como parece: los datos de PISA y la revisión de la OCDE de 2015 siempre han sido el centro de todos los análisis. De hecho, lo que mostró este documento es que progresivamente desde mediados de la década de 2000, la OCDE se convirtió en una organización experta indiscutible y, de hecho, como sugirieron algunos entrevistados, una “fuerza de producción”. El trabajo cercano y sostenido con el Ministerio, en combinación con tocar “fibras sensibles” desde el punto de vista del público sueco (con citas de Schleicher, como “las escuelas suecas que han perdido su alma”) fueron los ingredientes clave de este éxito (Orange, 2015).

Lo que quizás sea más interesante en términos de análisis de políticas, es la progresiva superposición e interrelación de una serie de eventos y el hecho de que expertos de la OCDE hayan estado yendo y viniendo a Suecia durante la última década. Las reuniones e intercambios van más allá de los límites de un pequeño círculo de expertos y responsables de la política de élite. La revisión nacional sueca de 2015 provocó un debate que incluyó no solo a los responsables de la formulación de políticas, sino también a académicos, docentes y medios de comunicación. En el caso de la OCDE y Suecia, entonces, irónicamente, “gobernar a distancia” (Cooper, 1998) parece requerir un extraño sentido de proximidad: podría decirse que estas condiciones de socialización y traducción de políticas de los actores son necesarias para el tipo de cambio de política paradigmática que presenciamos hoy en Suecia.

Notas a pie

1. El artículo se basa en la investigación en curso sobre el proyecto “De París a PISA: Educación regida por comparación, 1867-2015”, financiada por el Consejo Sueco de Investigación (Vetenskapsrådet), (2015-2018).
2. Para un análisis más completo y una discusión de los hallazgos, lea Grek(2017).

Referencias

Checkel, J. T. (2005). International Institutions and Socialisation in Europe: Introduction and Frame Work, *International Organi-sation*, 59,4, 801-826.

Cooper, D. (1998). *Governing Out of Order: Space, Law and the Politics of Belonging*, Rivers Oram, New York: London and New York University Press.

Grek, S. (2009). 'Governing by Numbers: the PISA effect in Europe', *Journal of Education Policy*, 24, 1, 23-37.

Grek, S. (2010). 'International organisations and the shared construction of policy 'problems': problematisation and change in education governance in Europe', *European Educational Research Journal*, 9, 3, 396- 406.

Grek, S. (2014). 'OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of policy mobilization', *Critical Policy Studies*, DOI:10.1080/19460171.2013.862503

Grek, S. (2017). Socialización, aprendizaje y las revisiones de la OCDE sobre políticas nacionales para la educación: el caso de Suecia, *Estudios críticos en educación*, 58:3, 295-310, DOI: 10.1080/17508487.2017.1337586

Grek, S. (2019). *Interview transcripts of the 'Paris to PISA' project*, Unpublished manuscript, Scotland: University of Edinburgh.

Grek, S. and Lindgren, J. (eds) (2015). *Governing by Inspection*, London: Routledge.

Gustafsson, J. E. (2017). Samling för Skolan. Retrieved May 4, 2017, from <https://data.riksdagen.se/fil/DF323B44-C0B2-4E5E-B34C-581B2E9905D5>

Ladrech, R. (1994). Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The case of France, *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), 69-88.

Lewis S. & Hogan, A. (2016). Reform first and ask questions later? The implications of (fast) schooling policy and 'silver bullet' solutions, *Critical Studies in Education*, DOI: 10.1080/17508487.2016.1219961

Lingard, B. & Grek, S. (2007). The OECD, Indicators and PISA: An exploration of events and theoretical perspectives, Fabricating Quality in European Education Working Paper 2. Retrived from: <http://www.ces.ed.ac.uk/research/FabQ/publications.htm>.

Martens, K. (2007). 'How to become an influential actor –the 'comparative turn' in OECD education policy', in K. Martens, A. Rusconi and K. Lutz (eds) *Transformations of the State and Global Governance*. London: Routledge, 40-56.

Meyer, C.O. (2005). Convergence towards a European Strategic Culture? A constructivist framework for explaining changing norms, *European Journal of International Relations*, 11 (4): 523-549.

Olsen, J. P. (1998). Political Science and Organisation Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard, in Czada, R., Heritier, A, Keman H. (eds) *Institutions and Political Choice*, Amsterdam: VU University Press.

Orange, R. (2015) 'Sweden urged to rethink parents' choice over schools after education decline'. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2015/may/04/sweden-school-choice-education-decline-oecd>

Constructivo y coercitivo: el impacto de los informes globales en la política educativa

 **Javier Rojas**, Profesor Investigador, PIPE-CIDE, México

 javier.rojas@cide.edu

Resumen

Este artículo analiza el impacto de las recomendaciones de política educativa basadas en informes globales y evaluaciones internacionales que han incidido en la agenda de reforma educativa mexicana. A partir del análisis del caso de la reforma educativa más reciente de México, el artículo exhibe la manera en la que las recomendaciones basadas en los informes y evaluaciones construyeron una reforma educativa de gran envergadura en 2013 y que, cinco años más tarde, se encuentra en vilo, precisamente porque algunos la consideran como una imposición de varios organismos multilaterales e internacionales.

Palabras clave

Política educativa
Reforma educativa
Globalización
Rendición de cuentas
Estandarización
Evaluación
México

Introducción

El impacto de los informes globales y las evaluaciones educativas internacionales sobre la agenda de reforma educativa en el ámbito nacional de distintos países es innegable. Desde hace varias décadas, estos documentos han proporcionado un caudal de información que han sido utilizados como referentes para orientar el diseño de políticas educativas en el mundo. En materia de información estadística, los panoramas de la educación de la OCDE (2012 y 2017) han proporcionado indicadores periódicos para medir la evolución de los sistemas educativos. Asimismo, los informes de seguimiento de la educación en el mundo de la UNESCO (2016, 2017/2018) han permitido evaluar el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible. Si a éstos le sumamos los informes del Banco Mundial (IBD y World Bank, 2018), es indudable concluir que hoy contamos con una plétora de datos para mejorar la educación.

La utilidad de estos informes y evaluaciones internacionales radica en que la información que han proporcionado ha permitido aumentar la transparencia y rendición de cuentas. Al estar alineada con una agenda de reforma vinculada con la calidad educativa y el incremento de la voz de los sectores menos privilegiados en este proceso, la generación de indicadores le ha dado un nuevo significado a la relación entre los ciudadanos y las autoridades, ya que la ha hecho equivalente a la relación entre clientes y proveedores, especialmente en países en vías de desarrollo (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011; Banco Mundial, 2003; Read y Atinc, 2017; Tamatea, 2005).

Aunque esta agenda de reforma educativa ha tenido un ánimo constructivo, hay quienes señalan que sus propuestas han sido dañinas. Tan nocivas que, desde la perspectiva de quienes abrazan el Movimiento de la Reforma Educativa Mundial (*Global Education Reform Movement*, GERM), los informes globales y las evaluaciones “contagian e infectan la salud de los sistemas educativos como los virus en una epidemia” (Sahlberg, 2012). Desde esta óptica, el uso y expansión de prácticas y decisiones administrativas

asociadas con la nueva gerencia pública han conducido a la adopción de medidas tóxicas, que han estandarizado la enseñanza y el aprendizaje, así como privilegiado el dominio de algunas habilidades (verbales y matemáticas) en detrimento de otras, especialmente las vinculadas con el arte y las humanidades (Henry et al., 2001; Grimaldi y Serpieri, 2014; Sahlberg, 2016; Parcerisa y Falabella, 2017; Verger, Parcerisa y Fontdevila, 2018).

Construcción y destrucción: la reforma educativa en México

¿Qué tan perturbador puede ser el impacto de dichos informes y evaluaciones en la política nacional de un país? En un país como México, en el que la información sobre el rendimiento de los estudiantes en pruebas nacionales e internacionales era resguardada como secreto de Estado antes de la transición a la democracia en 2000, la decisión de hacer públicos los resultados de los estudiantes mexicanos en pruebas como PISA conmocionó al sistema. Y si bien la creación en 2002 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) no puede atribuir a estos informes y evaluaciones el haberse convertido en repositorio y, más tarde en organizador e implementador de pruebas internacionales, si no que fue parte de su consolidación como institución vinculada con la transparencia y rendición de cuentas en el sector educativo.

Entonces, ¿hay razones para suponer que, detrás de la intención de desaparecer el INEE y del Servicio Profesional Docente (SPD) que el nuevo presidente de México recientemente anunció (Roldan, 2018), se encuentre la huella de los informes y evaluaciones internacionales? Si analizamos la reforma educativa de 2013, es imposible soslayar la impronta de los informes globales y evaluaciones internacionales. Para empezar, la publicación de los resultados de los estudiantes mexicanos en pruebas internacionales como PISA, desde hace más de tres lustros, preparó el terreno para que la educación tuviera un papel estelar en la elección presidencial de 2012, es decir, la que condujo a la creación del SPD y al otorgamiento de autonomía constitucional al INEE, ambos en 2013.

Asimismo, no hay duda de que las recomendaciones de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) influyeron en el diseño de la reforma de 2013. Aunque estas recomendaciones no fueron parte de informes globales, su nexos con el discurso a favor de la calidad, la transparencia y eficiencia es incuestionable. En 2006, por ejemplo, el BID (2006, p. 13) señaló que la baja calidad del sistema educativo era producto de las “limitadas competencias profesionales de los maestros” y la OCDE (2010, p. 10) llamó a instaurar evaluaciones a los docentes en servicio, lo cual sentó las bases que condujeron a la creación del SPD, la institución

más importante que la reforma instauró para hacer del mérito, al menos en el discurso, el principal criterio de ingreso y movilidad en el servicio docente.

¿Cómo es posible que el Servicio Profesional Docente esté en entredicho cinco años después de su creación y que, al mismo tiempo, el nuevo presidente de México esté contemplando la desaparición del INEE? Si tomamos en cuenta que el ingreso a la profesión docente y el ascenso a cargos de dirección y supervisión antes de la reforma dependía de la lealtad de los maestros con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Sandoval, 2016; Ornelas, 2008 y 2010; Muñoz, 2008), es posible dimensionar el impacto que la instauración de concursos de oposición y la evaluación obligatoria a docentes en servicio supuso para el sistema educativo. De hecho, el que la reforma educativa hoy esté en entredicho no es casualidad, sino producto de los intereses que la reforma afectó y la manera en la que diversos actores políticos han capitalizado el descontento magisterial.

Dado que la reforma educativa también fue de índole política, ya que reconfiguró el vínculo corporativista entre Estado y el SNTE (Rojas, 2018a), su instrumentación ha enfrentado serias dificultades, especialmente en Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, entidades que conforman el bastión de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el ala disidente del SNTE. Estas resistencias no son menores, ya que, según mis cálculos, al ritmo vigente, la evaluación obligatoria al total de los maestros en servicio demorará, en vez de cuatro años como mandata la ley, alrededor de cien años en Oaxaca y Michoacán, en gran parte porque muchos maestros concibieron la reforma como una medida punitiva que vulneró sus derechos laborales (Sánchez y del Sagrario, 2015).

De ahí que esta situación la haya aprovechado el entonces candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador, para capitalizar el descontento magisterial e impulsar una agenda de reforma educativa centrada en desaparecer el SPD e incluso el INEE (León, 2018). Sin embargo, estos señalamientos han dejado de ser meras promesas de campaña (Rojas, 2018b). Si analizamos las iniciativas que los legisladores de Morena —el partido político del presidente electo— han presentado en el Congreso de la Unión, es posible palpar cómo los informes globales y las evaluaciones internacionales se han utilizado para justificar la decisión de dismantelar lo construido en 2013. Por ejemplo, la iniciativa de la diputada María Chávez (2018) plantea cancelar la reforma por ser un “proyecto antinacional” con la finalidad de transformar la educación en un espacio para la difusión de la “nueva cultura laboral” que las transnacionales, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE promueven (Chávez, 2018, p. 2).

Conclusiones

Las recomendaciones que se formulan a partir de los informes globales y las evaluaciones internacionales son armas de dos filos para la construcción de una agenda de reforma sostenible para países en vías de desarrollo. Por un lado, sin la información que estos proporcionan, la educación difícilmente podrá ser parte de la agenda pública. Por otro lado, si en la implementación de dichas recomendaciones no se prioriza el diálogo real con los actores involucrados ni se trabaja previamente en fortalecer las capacidades técnicas para instrumentar cambios de esta naturaleza, el descontento que las políticas basadas en estas propuestas ocasionarán, conducirá a movimientos de contrarreforma que pueden borrar aquello aparentemente escrito en piedra, como la reforma constitucional que México impulsó en 2013 y que, muy probablemente, será historia en breve.



Sin embargo, la información que se desprende de los informes globales y las evaluaciones internacionales no es nociva ni perturbadora en sí misma. Por el contrario, de su carácter constructivo o coercitivo depende la lectura que los actores hacen de dichos datos y de las políticas que formulan a partir de ellos, así como de la forma en que ejecutan las recomendaciones generales y específicas basadas en dichos informes. No obstante, cada vez es más importante elaborar recomendaciones específicas, que complementen aquellas que se enuncian como referentes globales y que tracen rutas para asegurar una adecuada instrumentación en el mediano y largo plazo, ya que las recetas genéricas ignoran el contexto en el que las políticas educativas se gestan e instrumentan.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *Un sexenio de oportunidad educativa*. México 2007-2012. http://investigadores.cide.edu/aparicio/BID_NotaPolitica_Educacion_06.pdf
- Banco Mundial. (2003). *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicios para los pobres*. Washington, D.C. Banco Mundial. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/972191468320374337/pdf/26895010spanish10paper.pdf>
- Bruns, B., Deon F., & Patrinos, H. A. (2011). *Making schools work: new evidence on accountability reforms*. Washington, DC: The World Bank.
- Chávez, M. (2018). *Iniciativa que reforma los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada María Chávez Pérez, del grupo parlamentario de Morena*. Secretaría de Gobernación: Sistema de Información Legislativa, 11 de octubre.
- Grimaldi, E. & Serpieri, R. (2014). "Italian education beyond hierarchy: governance, evaluation and headship". *Educational management administration and leadership*. Vol. 43, no. 4, pp. 119-138. <http://doi.org/10.1177/1741143213510501>
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalization and education policy*. Emergal Group Publishing Limited: Bingley, United Kingdom.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) & World Bank. (2018). *Learning to realize education's promise*. Washington, D.C.: World Bank Publications. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>
- León, M. (2018). "Se acabó la evaluación conforme a la reforma educativa: AMLO a CNTE". *El Financiero*, 28 de octubre. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lopez-obrador-se-reune-con-integrantes-de-la-cnte>
- Muñoz, A. (2008). "Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político". *Revista mexicana de investigación educativa*. Vol. 13, no. 37, pp. 377-417.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. <http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>
- OCDE. (2012). *Panorama de la educación 2012. Indicadores de la OCDE*. https://read.oecd-ilibrary.org/education/panorama-de-la-educacion-2012-indicadores-de-la-ocde_eag-2012-es#page4

- OCDE. (2017). *Panorama de la educación 2017. Indicadores de la OCDE*. <http://www.fundacionsantillana.com/PDFs/PANORAMA%20EDUCACION%202017.pdf>
- Ornelas, C. (2008). “El SNTE. Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”. *Revista mexicana de investigación educativa*. Vol. 13, no. 37, pp. 445-469.
- Ornelas, C.. (2010). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. 2a. edición. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Parcerisa, L. & Falabella, A. (2017). “La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo”. *Education policy analysis archives*. Vol. 25, no. 89. <http://doi.org/10.14507/epaa.25.3177>
- Read, L., & Atinc, T. M. (2017). *Information for accountability: Transparency and citizen engagement for improved service delivery in education systems*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Roldan, N. (2018). “1,600 académicos y estudiantes piden a AMLO que no desaparezca el instituto que evalúa la educación”. *Animal político*. 30 de octubre. <https://www.animalpolitico.com/2018/10/amlo-instituto-evaluacion-eliminar-firmas-oposicion/>
- Rojas, J. (2018a). “The education reform at the subnational level: harmony and dissonance”, *Convergencia revista de ciencias sociales*. No. 78, pp. 43-70. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9169>
- Rojas, J. (2018b). “Transformar la reforma educativa”, *Nexos*. 17 de octubre. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1543>
- Sahlberg, P. (2012). “How GERM is infecting schools around the world.” *The Washington Post*. June, 29. https://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/post/how-germ-is-infecting-schools-around-the-world/2012/06/29/gJQAVELZAW_blog.html?noredirect=on&utm_term=.1211fb1dcfba
- Sahlberg, P. (2016). “The global educational reform movement and its impact on schooling”. En Mundy, Karen, Andy Green, Bob Lingard y Antoni Verger (eds.). *The handbook of global education policy*. West Sussex: Wiley-Blackwell, pp. 128-144.
- Sánchez, M., & del Sagrario, M. (2015). “La OCDE, el Estado y los maestros de la CNTE: un estudio de la reciente reforma laboral”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. 45, no. 4, pp. 121-156.
- Sandoval, E. (2016). “La construcción cotidiana de la vida sindical de los maestros de primaria”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. 18, no. 1, pp. 105-115.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017a). *Quinto Informe de Labores. 2016-2017*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2017b). *Sistema Nacional del Registro del Servicio Profesional Docente*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Consultado el 1 de noviembre de 2018. <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>
- Tamatea, L. (2005). “The Dakar framework: Constructing and deconstructing the global neoliberal matrix”. *Globalization, societies and education*. Vol. 3, no. 3, pp. 311-334.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2016). *Informe de Seguimiento de la Educación en el mundo. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París, Francia. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002485/248526S.pdf>
- UNESCO. (2017/2018). *Informe de Seguimiento de la Educación en el mundo. Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París, Francia. <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002610/261016S.pdf>
- Verger, A., Fontdevila, C., & Parcerisa, L. (2018). *Unpacking the Global Education Reform Movement: How and to what extent standards, testing and accountability spread worldwide*. Paper presented at the Reading, Writing, and Reform Conference at Georgetown University, Washington, D.C.

Acciones gubernamentales que buscan influir en los puntajes PISA: experiencias desde el terreno oaxaqueño

 **Fernando García**, Subdirector Preparatoria, Universidad Marista de Querétaro, México
 prepasubdireccion@umq.maristas.edu.mx

Resumen

Este artículo presenta la estrategia de publicidad, difusión y promoción alrededor de PISA emprendida por el gobierno mexicano en 2009, con el objetivo de que los estudiantes logaran un incremento en su puntaje en la prueba. En este artículo se presenta, cómo la principal estrategia gubernamental en 2009 fue brindar materiales de trabajo, inscripciones gratuitas a videoconferencias y cursos en línea en plataformas privadas de educación a distancia a docentes y alumnos.

Palabras clave

PISA
Reportes de Monitoreo Global
Oaxaca
Gobierno Mexicano
SNTE
Rezago educativo

Ante la puesta en marcha de los llamados Informes de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo (GMR, por sus siglas en inglés), en el presente artículo se da testimonio profesional de lo que algunos docentes y directivos hemos vivido al aplicar en nuestras escuelas una prueba de evaluación internacional. Tal vez la de mayor divulgación, la llamada Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), que se aplica en México cada tres años desde el año 2000 (Aguilar & Cepeda, 2005). En este artículo presento la experiencia del año 2009, siendo docente y directivo en una escuela preparatoria particular e intercultural en el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, en la que laboré del 2007 al 2012. Mi artículo titulado “Experiencias desde el terreno oaxaqueño”, presenta evidencias testimoniales sobre la aplicación de esta prueba en una entidad federativa en la que, según los informes oficiales, se mantiene en los últimos tres lugares a nivel nacional en calidad educativa (Díaz y Flores, 2010). Oaxaca es uno de los tres estados más pobres del país (De la Torre García, 2016) a la vez que atraviesa un contexto cultural y educativo complejo: 506 municipalidades divididas en 8 regiones geográficamente diversas y algunas aisladas, en las que conviven aproximadamente 18 etnias indígenas. Con esta experiencia de campo se pretende aportar algunos elementos que pudieran servir de ejemplo a otras investigaciones, estudios estadísticos o interpretativos de los GMR y sus efectos.

En el año 2009, una muestra de escuelas oaxaqueñas de nivel medio superior recibimos un correo electrónico del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), que anunciaba la puesta en marcha de la aplicación de la Prueba PISA en ese año. La muestra era de las diversas (y distantes) regiones de Oaxaca (Quadratin, 2009). Me enteré por casualidad de la invitación a nuestra escuela y en ese momento le compartí al director mi emoción y deseo de participar, y hacer las gestiones respectivas para confirmar nuestro registro.

Me entusiasmó que una prueba como PISA pudiera ser accesible a una región tan distante de México. El director mostró poco interés y más bien indiferencia, mencionó que es una prueba hecha *por y para los países ricos, que no refleja la realidad educativa de las regiones mexicanas distantes y culturalmente diversas*, como en la que estábamos. Sin embargo, aceptó nuestra participación. Le avisé al cuerpo docente de nuestro registro y había total desconocimiento de lo que era PISA, de su aplicación o trascendencia. Traté de poner en claro algunos alcances de la prueba y lo único que provoqué fue generar cierta expectativa entre mis colegas de saber si sucedería algo en específico para nuestra escuela.

Una vez confirmada nuestra participación, se solicitó la presencia de los representantes de las escuelas en una primera sesión informativa en la sede del Tecnológico de Monterrey (SEB, 2011) en la ciudad capital Oaxaca. En la reunión reconocí a varios directivos de otras escuelas de mi región (Istmo). Una cuestión que rápidamente noté fue el “tipo” de escuelas que habíamos sido convocadas y reconocí un “patrón común”: eran instituciones de las que se hablaba positivamente, que gozaban cierto prestigio por su calidad educativa, y en las que los estudiantes logran el perfil de egreso deseable.

La primera sesión se impartió por medio de videoconferencia enlazada a la red de educación a distancia del Tecnológico de Monterrey (Bécalos, 2009). Se nos hizo llegar poca información por escrito y los demás contenidos eran por medio de la videoconferencia. La mediadora era responsable de educación en el gobierno federal mexicano. Algunas de las cuestiones que llamaron de inmediato mi atención fue el tono en el que los discursos se hacían: con suavidad, con paciencia, con clara motivación y orientación al logro y resultados.

Se presentaron conceptos sobre la evaluación educativa y la prueba PISA desde su origen en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sus características diagnósticas, el tipo de reactivos que la integran y la información que recopila, así como el significado de sus puntajes. Incluso se utilizó un cuadro comparativo sobre “qué evalúa y qué no evalúa” esta prueba (SEB, 2011).

Después de ello se hizo énfasis directo en las operaciones clave para contestar acertadamente la prueba. Se nos dijo que los reactivos deberían ser resueltos por los estudiantes de modo no convencional, es decir, que distaban del concepto de “examen” en el que se usa la memorización o reactivos que solicitan ejercicios de comprobación elemental. Se nos decía que el tipo de respuestas de los exámenes convencionales no representaban lo que una prueba PISA requería, por lo que los estudiantes debían conocer los reactivos llamados “tipo PISA” (Pólito Olvera,

Méndez Hernández, Nuñez Ponce & Goretty Lopez Gamboa, 2011). Resultaba entonces pertinente que los estudiantes se ejercitaran en operaciones concretas, por ejemplo, para la comprensión lectora y procesamiento de texto se mostraron tres variables clave: 1) recuperar información de un escrito; 2) interpretar el texto; 3) hacer juicios de valor del texto y/o relacionar el texto con situaciones de la vida cotidiana (Falabella, 2008).

En este punto específico y como la prueba PISA 2009 tenía énfasis en comprensión de lectura, sobre los reactivos que evalúan matemáticas y ciencias (Aguilar y Cepeda, 2005), se hizo la constante aclaración de que nosotros estábamos ahí para impulsar la capacidad de respuesta de nuestros estudiantes al familiarizarlos con las preguntas “tipo PISA”. Se nos dijo que se entregaría un Manual del Alumno y un Manual del Docente (Falabella, 2008), ambos en versión impresa y digital, para hacer ejercicios y consultar referencias específicas y que a los docentes, se nos ofrecería un curso en línea para conocer más estas pruebas y con ello pudiéramos influir favorablemente en nuestra práctica educativa. En el curso mismo se insistió en que se nos estaba formando en la comprensión de la prueba y se insistió en que, por las características de la PISA, no era necesario que nuestros alumnos “estudiaran” de modo convencional para una prueba, sino que mostrarían sus capacidades adquiridas (SEB, 2011).

Al final de la videoconferencia nos mencionaron que habría premios y regalos para los estudiantes que obtuvieran mejor puntaje (como: tabletas, reproductores de música, etc.); información que no era cierta porque la prueba es anónima y no revela datos personales de los estudiantes. Se hizo también la promoción de que la prueba era una *celebración*, que la anunciáramos públicamente por los medios posibles y dijéramos qué escuela participaría en esta prueba, como si se *tratara de una fiesta*. Una cuestión interesante durante la videoconferencia, fue la intervención de un participante en la que él especificó que no estaba de acuerdo con que los esfuerzos se focalizaran solo en la obtención del resultado esperado de la prueba y señaló que México, en el año 2000, no obtuvo los puntajes para lograr el nivel 1 en la prueba PISA (Vidal, 2003), algo que pudiera ser interpretado como obtener el nivel 0 (cero), comentario que fue aceptado por la mediadora y que dio pie a explicar que, por medio de nuestra ayuda, se buscaba por lo menos obtener una calificación no menor a los 200 puntos del nivel 2 en el estándar de PISA y que esto constituía alcanzar la meta inmediata: el logro no menor al nivel 2 (SEB, 2011).

Posteriormente nos llegó la invitación a una segunda reunión, en la que se buscaba presentar la plataforma digital a través de la cual seríamos capacitados y familiarizados con la prueba y los reactivos “tipo PISA”. Se especificó que el uso de

la plataforma tenía un costo que sería cubierto por una beca de la Fundación Bécals, de la cual gozábamos los docentes que aplicábamos el PISA (Bécals, 2009). Después de conocer el funcionamiento y claves de acceso de la plataforma se nos hizo de nuevo el llamado a la *celebración* que esta prueba podría representar y su relevancia para el diagnóstico de la educación en México. Como un estímulo particular se hacía mención que los docentes más responsables y con mejores resultados en el uso de la plataforma serían invitados a una experiencia de formación internacional, en un curso de verano de una universidad en España (EMSAVALLES Noticias, 2011). Los meses siguientes fueron de formación en actividades semanales que reproducían los ejercicios “tipo PISA” además de dotar de explicaciones de los mismos. Enviábamos tareas por correo electrónico y recibíamos retroalimentación por los docentes de la plataforma virtual.

Y el día llegó. A la escuela asistió una persona contratada solamente para aplicación de la prueba (costumbre común en el estado de Oaxaca). Presentó las pruebas resguardadas bajo sello, mostró la lista de estudiantes que la aplicarían basándose en la Clave Única de Registro de Población (CURP), por la referencia de edad (15 años cumplidos); separamos a los estudiantes en un salón especial; se resolvió la prueba durante el horario programado sin la presencia de ningún docente o testigo: solo el aplicador presente. Se aplicó también un cuestionario al director del que pude observar trataba sobre las condiciones de infraestructura, formación docente y otros aspectos de la dirección escolar. La prueba se realizó sin contratiempos.

Al término de la prueba se esperaron los resultados durante los meses siguientes. En la reunión de docentes comenté que me parecía importante que estos jóvenes de regiones alejadas estuvieran presentes en la aplicación de la prueba PISA y de la trascendencia favorable que esto podría tener al aportar información sobre los estudiantes de nuestra región. No supimos más hasta que en el informe de la OCDE del año siguiente notamos, que una vez más, el estado de Oaxaca se situaba “estadísticamente por debajo del promedio” (Díaz y Flores, 2010, p. 69), en los últimos cuatro lugares de calidad educativa de México (Díaz y Flores, 2010).

Como conclusión diría que esta experiencia mostró que las secretarías de educación, federales y estatales estaban “presionadas” al tratar por modos amables de influir en sus escuelas para que se obtuviera un puntaje no menor al logrado en la aplicación anterior de año 2006. Me parecieron muy evidentes la sutil presión y la necesidad de logro que estas secretarías manifestaron frente a la prueba PISA. Incluso sus estrategias de éxito fueron basadas en medios muy similares a lo publicitario más que a lo educativo. En videoconferencias y materiales impresos (Pólito *et al.*, 2011) se manejaba un discurso nacionalista con lenguaje accesible

y cordial que hacían que la aplicación y preparación fuera algo posible de lograr a diferencia de otras iniciativas que se basan en el rigor reglamentario para indicar el cumplimiento por obligación (SEB, 2011).

Todo esto ocurrió en el territorio de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), dos de los grupos más reacios a acatar iniciativas del gobierno, sin su absoluta resistencia o restricción, cosa que sí sucedería en escenarios posteriores como la aplicación de la Prueba PLANEA o intentos de evaluación docente (Ornelas, 2013). Estos recursos públicos y privados, integrados y dirigidos a la aplicación de la Prueba PISA lamentablemente no volverían a verse alineados, con similar eficiencia y alcance, hacia otras necesidades educativas de igual o peor condición en el estado de Oaxaca, por citar: las de cobertura e infraestructura educativa, las de formación directiva y docente, las de acceso a recursos y materiales didácticos, entre muchas otras y bien conocidas carencias históricas en materia de educación en este estado. ¿Por qué sí fue posible lograr todo este aparato de promoción para aplicar una prueba PISA en todas las regiones del estado de Oaxaca? ¿Por qué no fueron posibles otras estrategias similares para combatir necesidades evidentes con decenas de atrasos en las escuelas y en las necesidades de los jóvenes oaxaqueños?

En estas reflexiones finales hago una síntesis de lo que he vivido como docente y directivo en el Istmo oaxaqueño. Hoy, ocho años después, como directivo escolar en el estado de Querétaro sí encuentro efectos evidentes que esta prueba ha tenido en la educación mexicana.

Referencias

Aguilar, M. A. & Cepeda, B. (2005). *PISA para docentes: la evaluación como oportunidad de aprendizaje*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

De la Torre García, R. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano en México*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Díaz Gutiérrez, M. A. & Flores Vázquez, G. (2010). *México en PISA 2009*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Falabella Luco, S. (2008). *Manual del Maestro. Competencias para el México que queremos: Evaluación PISA*. México: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública.

Ornelas, C. (4 de diciembre del 2013). Oaxaca, PISA y una vuelta a la tuerca. *Excelsior*. Retrieved at: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2013/12/04/931953>

Pólito Olvera, J., Méndez Hernández, O.A., Nuñez Ponce, V. & Goretty Lopez Gamboa, A. (2011). *Manual de Maestros. Competencias para el México que queremos: Hacia PISA 2012*. Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la Subsecretaría de Educación Pública, 2011.

Vidal Uribe, R., Díaz González, A. & Noyola, J. (2003). *El proyecto PISA: su aplicación en México*. México: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Bécalos. (2009). *Programas de Formación para profesores y directivos del Sistema Educativo Nacional, Tecnológico de Monterrey, Programa Bécalos*. México: Fundación Televisa, la Asociación de Bancos de México, Excelencia Educativa AC y Secretarías de Educación Estatales. Disponible en: <http://pprdportales.ruv.itesm.mx/web/ded/competencia-lectora-un-enfoque-para-la-vida-y-el-aula>

EMSAVALLES Noticias. (30 de mayo del 2011). *Convoca SEGE a maestros al programa "Formando Formadores"*. Disponible en: <http://www.emsavalles.com/NL15587/convoca-sege-a-maestros-al-programa-formando-formadores>

Quadratin. (15 de abril de 2009). *Aplican prueba PISA a estudiantes de IEBO. Diario Quadratin Oaxaca*. Disponible en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Aplican-prueba-PISA-a-estudiantes-del-IEBO/>.

Subsecretaría de Educación Básica (SEB). (2011). *Encuentro Nacional de Subsecretarios para el Análisis de la Estrategias de Educación Básica. Estrategia PISA 2012*. Presentación ejecutiva. Disponible en: <https://subdireccionregionalcuaautitlan.files.wordpress.com/2011/06/presentacion-pisa.pdf>

De la tolerancia al rechazo total: la disidencia magisterial en Oaxaca y la aplicación de pruebas estandarizadas, 2008-2013

 **Jorge Puma**, Estudiante del Doctorado en Historia, University of Notre Dame, Estados Unidos
 jpumacre@nd.edu

Resumen

Este artículo presenta cómo las autoridades mexicanas y ONGs nacionales utilizaron los resultados de las evaluaciones estandarizadas internacionales y nacionales para justificar una Reforma Constitucional en materia educativa en 2013. El sindicato de docentes de la sección 22 en Oaxaca se opuso a la introducción de evaluaciones estandarizadas de docentes y estudiantes y, extendió su resistencia a la aplicación de cualquier tipo de prueba. El conflicto entre las autoridades y el sindicato afectó la legitimidad del gobierno y las evaluaciones estandarizadas. Oaxaca es un ejemplo de cómo las circunstancias políticas cambiantes fueron más fuertes que la voluntad del gobierno de promover la Reforma Educativa.

Palabras clave

México, Oaxaca
Evaluaciones estandarizadas
Reforma Educativa
CNTE

La aplicación de la prueba Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), así como de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), y la evaluación de sus resultados generaron una serie de reacciones en la sociedad civil y las autoridades educativas que desembocaron en la Reforma Constitucional de 2013 que modificó significativamente el sistema educativo nacional. Al mismo tiempo, en ciertas entidades federativas de México, como Oaxaca, la reacción a esos mismos resultados por parte del sindicato magisterial, en el contexto de conflictos políticos locales, cerró la oportunidad de continuar con las pruebas. En las siguientes líneas se brindará una breve explicación de cómo se pasó de una tenue tolerancia a las pruebas, a una beligerante oposición.

Oaxaca es el estado con mayor proporción de hablantes indígenas de México, con un 32.15% de su población total según la encuesta intercensal de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el estado con el mayor número de municipios de México (570) y el tercer estado con mayor número de localidades (cerca de 11,000). En Oaxaca, el 26.85% de la población de entre 3 y 17 años habla una lengua indígena, lo que lo convierte en el segundo estado con mayor población matriculable indígena. En Oaxaca, los años de escolaridad acumulada promedio son de 7.4 años para la población mayor a 15 años, y de 5.5 años para la población indígena, contra 9.1 y 5.7 a nivel nacional, respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016).

Aún así el sistema educativo oaxaqueño es de una extensión pasmosa comparado con el de otras entidades de la República Mexicana. Oaxaca tenía en 2015 un sistema educativo que constaba de 13,973 escuelas, 74,343 maestros y 1,256,110 alumnos, desde educación básica hasta educación superior en todas sus modalidades, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Educación Pública para el ciclo escolar 2015-16. La educación preescolar representaba el 33.97% del total de estudiantes; la primaria el 40.26% y la secundaria el 17.79%; la educación media superior era el

5.22% y la superior el 1.38% del alumnado del estado (SEP, 2019).

Sin embargo, los resultados del sistema educativo oaxaqueño han sido fuertemente cuestionados por organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Primero (2016). Si bien el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señala que la tasa de eficiencia terminal para primaria en Oaxaca fue de 91.9% en 2015, para secundaria del 81.1% y para media superior es de 61.8%, en términos de “calidad” educativa el panorama es poco claro. En el caso de la prueba PISA, en 2009, que fue la última vez que la prueba se aplicó en el estado, Oaxaca ocupó el sexto lugar nacional de peor desempeño en matemáticas, con un 59.2% de alumnos en un nivel igual o menor a 1.

De acuerdo al INEE, para 2015, no existían datos sobre en qué medida los alumnos de educación básica alcanzan los aprendizajes clave pretendidos en el currículo nacional. Esta falta de datos corresponde a un premeditado esfuerzo del magisterio oaxaqueño de evitar la introducción de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales en el estado y a su oposición al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial de 2013, pues consideraban que su aplicación constituía el preludio de una intervención política en su contra por el Estado mexicano (Del Valle, 2013). La sospecha de que esa estrategia también intentaba cubrir prácticas de corrupción como duplicación y compraventa de plazas por parte de las autoridades locales y el propio sindicato no puede ser eliminada tampoco (Del Valle, 2015).

Esa ausencia de datos está intimamente relacionada con las circunstancias particulares del contexto político y sindical del magisterio oaxaqueño. Desde principios de la década de los años ochenta en Oaxaca la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación está dominado por una facción disidente (Yescas Martínez & Zafra, 2006). Irónicamente la primera ola de reformas al sistema educativo a principios de los años noventa, con su impulso por la descentralización y traslado de facultades a los estados, fortalecieron a esa disidencia (Méndez y Berrueta & Quiroz Trejo, 2010). Es en ese escenario que se explica el intento de pacificación emprendido por el gobierno de Oaxaca a través de la “Minuta de 1992”. Se trató de un documento político que adquirió una fuerza cuasi-constitucional en Oaxaca, pues brindaba a la sección 22 un poder de veto sobre los cambios en la estructura del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca y de las normas educativas a nivel estatal (Vicente Cortés, 2006).

Los sucesivos gobiernos estatales negociaron con fortuna diversa con el sindicato, que durante este periodo consiguió ampliar su capacidad de intervenir en la contratación de profesores y mandos administrativos dentro del sistema

educativo estatal. Y sin embargo, los maestros de la sección 22 no renunciaron a seguir movilizándose en las calles para luego negociar con las autoridades estatales y federales (Estrada Saavedra, 2016). De ahí que el 14 de junio de 2006 en un momento de ruptura del sindicato con el gobierno estatal, éste llevó a cabo un desastroso intento de desalojar a los maestros que protestaban en el centro de la capital del estado. Esto provocó un estallido social, que a nivel local, alcanzó tonos de una pequeña guerra civil y que sólo terminó con la intervención de las fuerzas de seguridad del gobierno federal a finales del año. La aplicación de la prueba PISA en 2008 sólo puede entenderse en ese contexto de relativa debilidad del sindicato, acompañada de un control sustentado en la intervención policial al sistema educativo local.

Sin embargo, el momento represivo impactó negativamente a los opositores del sindicato, pues generó las condiciones para una alianza del magisterio disidente con el candidato de la coalición opositora Gabino Cué (Bautista Martínez, 2011). Esta alianza empoderó a los maestros entre 2010 y 2014 al grado que lograron impulsar una propuesta alternativa a las reformas sustentadas en la ideas de calidad y evaluación. Mientras que a nivel federal los resultados en la prueba PISA se utilizaron para justificar la necesidad de una reforma, a nivel estatal el sindicato radicalizó su postura y utilizando su posición de fuerza, cerró las puertas a cualquier intento de aplicarla de nuevo en 2012.

La sección 22 y la CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación) se habían pronunciado desde 2009 contra los acuerdos entre el SNTE y el gobierno federal que abrían la puerta a la evaluación y a las pruebas estandarizadas. En Oaxaca, la oposición a cualquier iniciativa de esa naturaleza tuvo tres aristas: impedir la aplicación de pruebas estandarizadas, continuar con protestas y paros de labores como estrategia de negociación, y la construcción de un plan educativo propio centrado en la comunidad local y predominio del sindicato sobre el sistema educativo. En un lapso de dos años, la postura de la disidencia rindió frutos y la disputa por el control de la educación en Oaxaca entró en una pausa que la Reforma Constitucional de 2013, con su apuesta por la evaluación, hizo estallar.


Entre 2013 y 2016 el gobierno federal y la sección 22 se enfrentaron por el control de la educación en Oaxaca en medio del intento del gobierno federal de implementar evaluaciones estandarizadas y recuperar el control de las estructuras burocráticas del sistema educativo local. En medios de comunicación nacionales los resultados de las pruebas internacionales se utilizaron como argumento para justificar las medidas de fuerza contra el sindicato de maestros y la necesidad de que los resultados de las evaluaciones de los docentes tuvieran un impacto


laboral. Esto generó que las evaluaciones, nacionales e internacionales, se convirtieran en un tema tabú para amplias capas del sindicalismo magisterial y la alianza opositora de izquierda, que a la postre ganaría las elecciones de julio de 2018 (Moreno, 2018). La nueva administración está en camino de eliminar las consecuencias laborales de la evaluación a los docentes, pero aún no es claro qué papel tendrán las evaluaciones internacionales como PISA en este nuevo escenario. Una posibilidad es que al regresar a un escenario de gobernanza consensuada entre el Estado y el sindicato, las pruebas se despoliticen y se vuelva a las condiciones que antes de 2009 hicieron posible la aplicación de PISA en estados como Oaxaca. El caso oaxaqueño queda como testigo de los peligros de politizar los resultados de las pruebas internacionales y nacionales, sin al mismo tiempo, generar el suficiente consenso democrático para respaldar cualquier decisión de política pública.

Referencias

- Bautista Martínez, E. (2011). "Oaxaca, entre la alternancia y el cambio político". *El Cotidiano*, no. 167.
- Del Valle, S. (20 de diciembre 2013). "Entorpece la CNTE censo magisterial", *Reforma*.
- Del Valle, S. (17 de junio 2015). "Acusa Chuayffet venta de plazas: reconoce operación ilícita de la CNTE. Crítica Secretario que en Oaxaca no se reporte a maestros faltistas", *Reforma*.
- Estrada Saavedra, M. (2016). *El Pueblo Ensaya la Revolución. La APPO y el sistema de dominación oaxaqueño*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). "Principales Resultados de la Encuesta Intercensal 2015 Oaxaca", Aguascalientes: INEGI.
- Méndez y Berrueta, L. H., & Quiroz Trejo, J.O. (2010). *La Continuidad Corporativa en México: Sindicalismo, Empresarios e Izquierda*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Mexicanos Primero, A.C. (2016). *Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal 2016*. México: Mexicanos Primero, Visión 2030 A.C.
- Moreno, T. (6 de diciembre de 2018). "Evaluación de maestros, ligadas a capacitación y no al tema laboral: Esteban Moctezuma", *El Universal*.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2019). "Estadística del sistema educativo Oaxaca" en *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Consultado en: <https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/>.
- Vicente Cortés, J. (2016). "El Movimiento Magisterial Oaxaqueño: Una aproximación a sus orígenes, periodización, funcionamiento y grupos político-sindicales". Chap. 2 en *Educación, Sindicalismo y Gobernabilidad en Oaxaca*, Joel Vicente Cortés (ed). México: Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.
- Yescas Martínez, I. & Zafra, G. (2006). *La Insurgencia Magisterial en Oaxaca 1980*. Estudios Sociales. 2 ed. Oaxaca: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

Los estudios e informes internacionales y presencia en las políticas educativas de Chile

 **Beatrice Ávalos**, Profesora Investigadora, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile

 bavalos254@gmail.com

Resumen

Este artículo examina la política educativa en Chile, en particular las reformas acontecidas desde el 2015 al 2018 en torno a mejorar el sistema educativo en términos de la justicia social y de la inclusión y calidad de los docentes. Se refiere también al énfasis en políticas de mercado heredadas del gobierno militar (1973-1990) y su efecto en la desigualdad socioeconómica de los resultados educativos. Hace notar cómo las críticas al sistema, desde reportes y evaluaciones internacionales, conducen a la aprobación de leyes que buscan un sistema más inclusivo, dotado de docentes mejor formados y con adecuadas condiciones de trabajo.

Palabras clave

Resultados educativos y pruebas estandarizadas
Selectividad versus inclusión escolar
Formación docente
Carrera docente

Desde los años 2000 en adelante, las fuentes internacionales más importantes que impactan en la política educativa en Chile se encuentran en los postulados e informes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los resultados de evaluaciones comparativas en las que Chile participa rutinariamente: las pruebas Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés), Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) y las del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Los Informes Globales de Monitoreo de la Educación han servido de insumo para las discusiones sobre temas educacionales como equidad de género, calidad y formación de los docentes o inclusión en las aulas escolares, más que como impulsores directos en la formulación de políticas. La influencia de las orientaciones del Banco Mundial que marcaron la discusión de políticas en los años noventa, ha sido mucho menos evidente en las dos décadas siguientes. En este texto, presento políticas educativas recientes, traducidas en leyes, que responden a problemas de fuerte inequidad en la calidad del sistema educativo chileno, en las condiciones de formación y trabajo de los docentes. Para ello indico las fuentes internacionales principales que han alimentado el diagnóstico de los problemas (OCDE, 2004; OECD, 2014; Santiago Fiszbein, García Jaramillo & Radinger, 2017) y las formas de enfrentarlos tanto en el sistema de educación financiado por el estado, como en las condiciones de formación y trabajo docente.

Inequidad del sistema educativo chileno

Con el retorno a la democracia en 1990 y a lo largo de la década de los noventa se ejecutó una serie de programas de mejoramiento destinados a fortalecer la enseñanza en los niveles básico (primaria y secundaria inferior) y secundario, mejorar las condiciones salariales de los docentes y de los programas de formación, actualizar el currículo escolar y apoyar escuelas en contextos socioeconómicos desfavorecidos (Cox, 2003). Sin embargo, estos programas no lograron modificar políticas existentes de mercado y su efecto en el logro de calidad educacional “para todos”

como el sistema de financiamiento por alumno o voucher. Al contrario, las políticas de mercado fueron exacerbadas a comienzos de los años noventa con la introducción del “financiamiento escolar compartido”, que instaló un sistema diferenciado para la operación de las escuelas públicas y privadas con subsidio público. Efectivamente a estas últimas se les permitió realizar cobros adicionales y no así a las públicas que son enteramente gratuitas. Así, mientras las escuelas públicas o municipales debían operar sólo con la subvención por alumno (voucher), las escuelas privadas con subsidio estatal podían recibir, además del voucher, aportes de las familias que permitían mejorar sus condiciones de enseñanza. Adicionalmente, a diferencia de las escuelas públicas municipales, las escuelas privadas subsidiadas podían seleccionar sus alumnos. Es decir, las escuelas privadas subvencionadas competían en mejores condiciones de operación con las públicas, lo que se reflejaba en mejores resultados de aprendizaje medidos por las pruebas estandarizadas nacionales. Esta situación de mercado educacional contribuyó a que las escuelas públicas fueran disminuyendo su población escolar concentrando en ellas a los grupos socioeconómico más bajos. Las familias que podían trasladar a sus hijos de una escuela pública a una particular subvencionada lo hacían, de modo que hacia el 2016 la proporción de escuelas públicas en el sistema escolar subvencionado había descendido a un 39%.

Chile presentaba así en 2016 un sistema educacional cuyos resultados de aprendizaje medidos por las pruebas estandarizadas nacionales, estaban fuertemente marcados por la condición socioeconómica de los estudiantes, asociado a su vez al tipo de escuela a la que asistían. Concretamente, los resultados de lectura y matemáticas de la prueba PISA 2015 y su relación con el índice OCDE de paridad socioeconómica posicionó a Chile, junto con otros cuatro países latinoamericanos, en los lugares más bajos en desigualdad de todos los países participantes (OECD, 2017). Este efecto perverso de las políticas de mercado ya había sido previsto por la OCDE en 2004 en la revisión de políticas chilenas de educación que realizó a petición del gobierno (OCDE, 2004).

La frustración ante un sistema educacional sin oportunidades similares de logro “para todos”, se tradujo en el año 2006 en una serie de protestas estudiantiles y a partir de allí, en diversos esfuerzos de los gobiernos para enfrentar los problemas educativos más serios y su base estructural. Con todo, sólo al comenzar el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se lograron los acuerdos necesarios para enfrentar por vía legislativa los problemas de inequidad y calidad del sistema educativo de modo más integral.

La Ley de Inclusión (20.845, 2015)

Siguiendo los principios en los Informes de Seguimiento

de la Educación Para Todos en el Mundo (UNESCO, 2009) y recomendaciones del informe OCDE (2004), esta Ley se centra en dos objetivos centrales. El primero es terminar con las ventajas comparativas de la educación privada financiada por el estado, donde se prohíben las contribuciones monetarias o cobros adicionales a las familias y se retira el financiamiento de aquellos establecimientos que obtuviesen ganancias. Es decir, la Ley afirmó el principio de gratuidad de toda la educación financiada por el Estado, pública o privada. Además, la Ley les confiere a las autoridades educacionales el derecho de regular la apertura de nuevos establecimientos de modo de no incrementar la oferta en lugares en que ella está bien cubierta. El segundo objetivo fue el de reducir la segregación socioeconómica por tipo de establecimiento escolar. Para ello, la Ley de Inclusión prohíbe que la selección de estudiantes sea por antecedentes familiares o por prueba de admisión. Para implementar este requerimiento, se establece un sistema centralizado de postulación mediante el uso de una plataforma digital. El sistema permite a las familias indicar hasta tres establecimientos escolares de su preferencia y la asignación del primero de éstos donde existan vacantes. A su vez, en el proceso de matrícula, los establecimientos escolares deben aceptar a todos los postulantes hasta completar sus vacantes. La Ley de Inclusión prohíbe también la expulsión de estudiantes por razones de bajos logros escolares o problemas disciplinares, aunque dentro de un margen de excepciones. En lo que se refiere a la prohibición de seleccionar estudiantes, la Ley exceptúa a las escuelas artísticas y a las escuelas secundarias con tradición de selección académica, permitiéndoles hacerlo para hasta un 30% de estudiantes.

En síntesis, como lo dice la Ley:

“El sistema propiciará que los establecimientos educativos sean un lugar de encuentro entre los y las estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, de nacionalidad o de religión” (Ley 20.845, 2015).

La condición de los docentes

Teniendo ante la vista los objetivos de desarrollo sostenible y lo esperado en términos de calidad de la enseñanza para el año 2030, la formación y condiciones de trabajo de los docentes constituyen un factor central para su logro. Si bien en Chile la formación docente ha sido de nivel terciario o mayormente universitario desde fines de los años sesenta, la calidad de los distintos programas ha sido objeto de constante análisis y de apreciaciones críticas. Más específicamente, se ha considerado como un problema el que los mejores egresados de la educación no sean aquellos que ingresan a la formación docente.

Respecto a salarios docentes, si bien en el curso de los veinte años pasados se habían establecido incentivos

económicos vinculados a resultados escolares medidos por pruebas estandarizadas, y con evaluaciones docentes voluntarias de conocimiento de contenido curricular, a los 15 años de servicio estos salarios eran sustancialmente inferiores al promedio OCDE (OECD, 2017). A su vez, la carga de trabajo expresada en la proporción de alumnos por curso y, la relación horas lectivas/no lectivas se comparaba desfavorablemente con el promedio de los países OCDE (OECD, 2017). Así, mientras en el 2015 el promedio de alumnos por curso en Chile era de 30 (con un máximo de 45), el promedio OCDE era de 23 alumnos aproximadamente. Igualmente, la relación horas lectivas/no lectivas de 75/25 y la proporción de horas anuales de enseñanza frente a estudiantes de docentes chilenos tampoco correspondía a los promedios OCDE (2017), ni a los principios indicados en documentos internacionales como el *Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo* (UNESCO, 2013/2014). A pesar de existir una evaluación del desempeño para los docentes en el sistema público municipal, ella no estaba alineada con una carrera docente propiamente tal y no se aplicaba a los docentes de la educación privada subvencionada.

La Ley de “Desarrollo Profesional Docente” (Ley 20.903, 2016)

Hacia el año 2014 las condiciones de trabajo descritas arriba empezaron a ser discutidas por distintos grupos de la sociedad civil en una gran iniciativa destinada a hacer notar la importancia de los docentes para la educación (Plan Maestro, 2015). Un importante apoyo en esta cruzada en pro de los docentes había sido el informe OCDE conocido como “Teachers Matter” (OECD, 2005) y el informe global de monitoreo de la educación centrado en la enseñanza y el aprendizaje (UNESCO 2013/14). Las recomendaciones del Plan Maestro, de los documentos internacionales y el análisis realizado por las autoridades educativas, sirvieron para alimentar el texto de una ley aprobada en 2016, referida a docentes. Ella introduce importantes mejoras en la formación docente y establece un ejercicio profesional asegurado por buenas condiciones de trabajo. Es decir, la Ley acoge el llamado del documento OCDE que refiere: “atraer, formar y retener a docentes efectivos” (OECD, 2005).

Con respecto a la formación inicial docente, la Ley requiere que toda ella se imparta en programas universitarios acreditados externamente y que los requisitos de admisión para las carreras de pedagogía se eleven gradualmente entre el 2017 y el 2023. La calidad de los programas de formación a su vez se monitoreará mediante pruebas diagnósticas externas aplicadas en el penúltimo año de formación.

En lo que se refiere a las condiciones laborales de los docentes, el elemento central de la nueva ley es la implementación de una carrera escalar con cinco tramos.

Tres de estos son obligatorios y dos voluntarios. En el primer año de ejercicio el nuevo docente debe ser apoyado por un proceso de mentoría al cabo del cual ingresa formalmente a la primera etapa de su carrera. Después de cuatro años de ejercicio, debe ser evaluado tanto en su capacidad docente como en sus conocimientos. La aprobación de la evaluación le permite pasar a la etapa siguiente de cuatro años o “temprana” y al cabo de otros cuatro años a la etapa “avanzada”. Esto completa el ciclo obligatorio de la carrera, pero los docentes pueden elegir ser evaluados para avanzar otros dos tramos en forma voluntaria. Con el propósito de mejorar las condiciones de trabajo se establece una mejora de la relación horas no lectivas frente a las lectivas en dos etapas entre 2016 y 2019 (30/70 y 35/65). La remuneración al comienzo del ejercicio docente sube un 70% con respecto a la situación en 2016, esto con el fin de atraer mejores candidatos a la docencia. Se amplía el contenido de la evaluación del desempeño docente vinculada a ascensos en la carrera, introduciendo evidencia de trabajo colaborativo con otros docentes y padres, liderazgo escolar, desarrollo de materiales curriculares, innovaciones e investigación, como también evidencia de participación en actividades de desarrollo profesional y los criterios para la evaluación se mantienen en el marco referencial existente basado en competencias genéricas.

Conclusión

No cabe duda de que la nueva legislación chilena abre el camino para avanzar en inclusión escolar siguiendo las recomendaciones de los documentos internacionales sobre el tema y, entendiendo que la calidad educativa debe extenderse a todos, en especial los actualmente marginados. En lo que respecta a calidad de la enseñanza, la legislación mejora los requerimientos y oportunidades de formación docente, como también las condiciones del trabajo docente, siguiendo recomendaciones internacionales en orden a establecer condiciones propicias para el cumplimiento de los indicadores del 4º Objetivo de Desarrollo Sostenible. Pero avanzar efectivamente en estas direcciones requerirá mejorar en Chile las condiciones que permitan enseñar efectivamente en aulas inclusivas mediante apoyos formativos externos y de aquellos resultantes de mayor colaboración de todos los actores al interior de las escuelas. Esto requerirá la evaluación de los avances y atención a los problemas de implementación, y en ese contexto se necesitará de buenos liderazgos escolares y monitoreo focalizado por parte de las autoridades educacionales para estimular la colaboración para el aprendizaje entre escuelas a nivel local, regional y nacional.

Mucho más debatible y aún no resuelto es la necesidad de moverse desde un sistema centrado en políticas de mercado y competencia, avalado por el modo de financiamiento por alumno (voucher) y por el exceso de evaluaciones estandarizadas con consecuencias para los establecimientos

escolares. En este sentido, los documentos internacionales necesitan ser más proactivos en hacer ver las amenazas a la equidad y justicia social en los sistemas educacionales excesivamente orientados por principios de mercado.

Referencias

Cox, C. (Ed.) (2003). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Escolar de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria.

Ley 20.845. (2015). *De Inclusión Escolar que Regula la Admisión de los y las Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en los Establecimientos que Reciben Aportes del Estado*. Santiago, Ministerio de Educación de Chile.

Ley 20.903. (2016). *Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica Otras Normas*. Santiago, Ministerio de Educación de Chile.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2005). *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2014). *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. Paris: TALIS, OECD Publishing

OECD. (2016). *PISA. Low-Performing Students. Why They Fall Behind and How to Help them to Succeed*. Paris: OCDE Publishing.

OECD. (2017). *Education at a Glance*. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

Plan Maestro. (2015). *El Plan Maestro. Diálogos para la Profesión Docente*: <http://www.elplanmaestro.cl/wp-content/uploads/2015/03/Principios-y-Propuestas-de-El-Plan-Maestro.pdf>

Santiago, P., Fiszbein, A., García Jaramillo, S. & Radinger, T. (2017). *Reviews of School Resources: Chile*. Paris: OECD Publishing.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2009). *Global Education Monitoring Report, Overcoming Inequality: Why Governance Matters?* Paris: UNESCO.

UNESCO. (2013/2014). *Global Education Monitoring Report, Teaching and Learning: Achieving Quality for All*. Paris: UNESCO.

UNESCO. (2015). *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*. Paris: UNESCO.

La universalización de la educación secundaria como atenuante en los “bajos” resultados en pruebas estandarizadas en el Medio Oriente y en África del Norte

 **Jorge Ubaldo Colin Pescina**, Director, Xaber, México
 juc2104@columbia.edu

Resumen

Este artículo argumenta que la alarma causada por la caída de los resultados en ciencia y matemáticas en TIMSS 2015 en los países de Medio Oriente y África del Norte es parcialmente injustificada. La discusión y difusión de los resultados rara vez toma en consideración el progreso que se ha hecho hacia la universalización de la educación secundaria en la región. Si se considera que los incrementos en el acceso a la educación benefician en mayor porcentaje a jóvenes de menor ingreso, y que el desempeño en las pruebas está positivamente asociado al ingreso, se esperaría que mayor acceso afecte negativamente los resultados en las pruebas educativas.

Palabras clave

Medio Oriente
Pruebas estandarizadas
Universalización de la escuela secundaria

Diez países en el Medio Oriente y África del Norte (en este artículo se considera a Irán como un país de Medio Oriente, en línea con la clasificación regional de UNICEF, 2017) participaron en la prueba Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) de 2015 que fue aplicada a estudiantes de 4^{to} y 8^{vo} grado. Comparando los resultados de las pruebas para el 8^{vo} grado entre 2015 y la edición anterior, cinco de los diez países vieron un retroceso en el puntaje en ciencias y tres vieron un retroceso en el puntaje en matemáticas (Martin, Mullis, Foy & Hooper, 2016). Este retroceso ha causado alarma dentro de la sociedad civil, la academia, el gobierno local e incluso en círculos profesionales internacionales. En Jordania, la reina calificó los resultados como “decepcionantes” e hizo un llamado a reformar el sistema educativo en el país (The Jordan Times, 2016); mientras que The Brookings Institute (2018) enfatizó los bajos resultados educativos, utilizando TIMSS como ejemplo, como una de las mayores áreas de oportunidad en la agenda de reforma en Arabia Saudita. En este artículo se discute si existen atenuantes a estas preocupaciones, considerando el incremento de la proporción de la población inscrita en la educación secundaria en estos países y las consecuencias que esto tiene en los resultados en pruebas estandarizadas internacionales de desempeño. Se presentan, primero, el proceso de aplicación de las pruebas de desempeño para posteriormente presentar los resultados en la región. La última sección está dedicada a breves conclusiones.

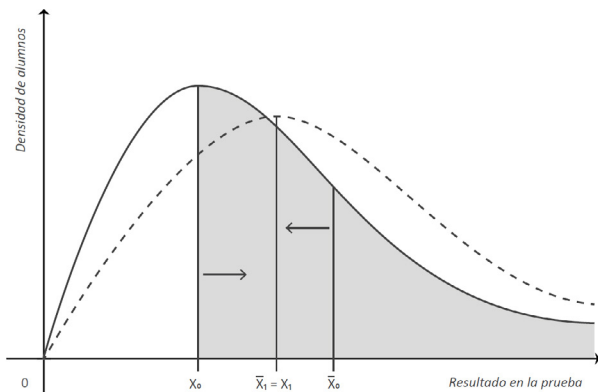
El proceso de aplicación de las pruebas de desempeño

Para la implementación de una prueba internacional de desempeño se lleva a cabo un proceso de muestreo de diferentes estratos para asegurar la representatividad de la muestra. La misma debe ser al menos representativa a nivel país y generalmente también lo es a nivel estado o región. A

las escuelas seleccionadas se les pide participar, y éstas en su gran mayoría aceptan. Mientras se selecciona la muestra, las pruebas son no sólo traducidas sino adaptadas al contexto específico de cada país. El proceso de muestreo y adaptación de la prueba busca asegurar que las diferencias en desempeño se deriven de cambios en el conocimiento de los alumnos, y no de diferencias culturales o falta de representatividad (los detalles del proceso particular para TIMSS 2015 se encuentran en Martin, Mullis, & Hooper, 2016a).

Del proceso mencionado se desprende un detalle importante a considerar cuando se analizan los resultados de países en vías de desarrollo. Sólo pueden ser evaluados los niños y adolescentes inscritos en las escuelas. El ejercicio de TIMSS, por ejemplo, no contempla aplicar la prueba a niños y jóvenes en edad escolar de 4^{to} u 8^{vo} grado que no se encuentran inscritos. Esto implica que en países donde la educación secundaria dista de ser universal, el resultado de desempeño que obtenemos puede no ser representativo del total de la población en edad escolar, sino del grupo que se encuentra inscrito y esto sesga los resultados. En los países donde la tasa de participación escolar no es universal el ingreso de los hogares es un determinante importante tanto de la permanencia como del desempeño escolar (Glewwe y Murildharan, 2016). Esto hace posible que al aumentar la cobertura se modifiquen sustancialmente las características de la población evaluada dentro de un país.

Gráfica 1. Esquema de las diferencias entre la media poblacional y la media muestral ante una muestra sesgada de alumnos.



Fuente: Análisis del autor

Hagamos un simple ejercicio teórico. Supongamos que tenemos dos periodos el inicial (cero) y el final (uno), y que el resultado esperado en una prueba de desempeño en el periodo inicial se distribuye similar a una X^2 con tres grados de libertad (línea sólida de la Gráfica 1). El resultado promedio si todos los adolescentes en edad escolar tomaran la prueba sería X_0 , pero si sólo los alumnos sombreados en gris toman la prueba, la parte superior de la campana, el resultado que observaríamos sería X_0 . Supongamos también que en el periodo final todos los alumnos asisten a la escuela y son evaluados, su desempeño representado por la línea punteada.

La evaluación arrojaría un resultado de $X_1 < X_0$, una caída en los resultados de la prueba entre el periodo cero y uno, a pesar de que la “verdadera” media de la población aumentó (i.e. $X_1 > X_0$). Es así que, al menos en teoría, un aumento en la proporción de jóvenes evaluados puede implicar menores resultados en las pruebas internacionales sin que se deterioren los resultados potenciales de los jóvenes en edad escolar. Esto justificaría, parcialmente, menores resultados en pruebas de conocimiento durante el periodo de expansión en la cobertura de la educación secundaria.

Resultados en Medio Oriente y África del Norte

En esta sección nos enfocaremos en el análisis de los resultados de ciencias en octavo grado para TIMSS (se prefirió TIMSS sobre PISA por haber más países participantes en la región de interés), aunque las conclusiones son en general también válidas para los resultados en matemáticas. De los diez países en la región que participaron en el ejercicio en 2015, todos obtuvieron resultados por debajo de la media internacional de 500 puntos (Martin, Mullis & Hooper, 2016a), yendo de 477 en los Emiratos Árabes Unidos a 371 en Egipto (el segundo resultado más bajo, sólo por delante de Sudáfrica). Estos resultados se dan a pesar de que cinco de estos países son de alto ingreso: Arabia Saudita, Bahréin, los Emiratos Árabes Unidos, Omán y Qatar. Entre los diez países que participaron en 2015 todos habían ya participado en ediciones anteriores de TIMSS, lo que permite comparar los resultados históricamente. En el Cuadro 1 podemos ver los resultados en 2015, y el cambio en puntos desde la participación anterior.

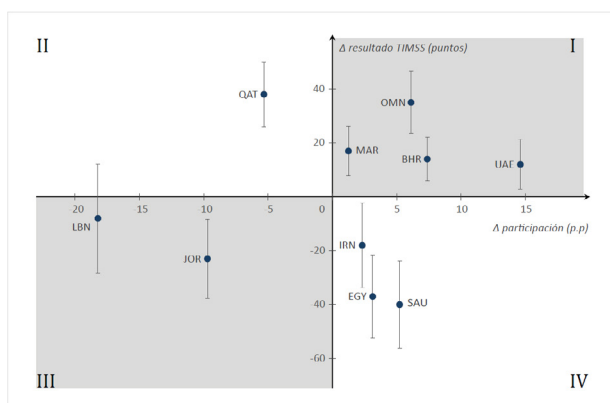
Cuadro 1. Resultados en Ciencias TIMSS en 2015, para 8vo grado por país.

País	TIMSS Ciencias 8vo grado - 2015	Cambio desde última participación
Arabia Saudita	396	-40
Bahréin	466	14
E.A.U.	477	12
Egipto	371	-37
Irán	456	-18
Jordania	426	-23
Líbano	398	-8
Marruecos	393	17
Omán	455	35
Qatar	457	38

Fuente: Análisis del autor con datos de Martin et al. (2016), la última evaluación se refiere a 2011 para todos los países excepto Egipto, quien no participaba desde 2007.

De esta tabla podría desprenderse una conclusión relativamente sombría, existen retrocesos en el mismo número de países como en los que hubo avances. Una triste marca inigualable en ninguna otra región. Sin embargo, como se discutió en la sección anterior, los resultados entre diferentes ediciones pueden no ser tan comparables como parecieran dado el cambio en la proporción, y las características, de los alumnos evaluados. Una forma fácil de representar estos elementos es a través de dos ejes como en la *Gráfica 2*. En el eje vertical aparece el cambio en el resultado de la prueba TIMSS en ciencias de octavo grado, y en el eje horizontal el cambio en la tasa de participación en la secundaria baja (7° a 9° grado) por país desde el año de la última evaluación. Cada país es un círculo, y las bandas verticales representan el intervalo de confianza del 95%.

Gráfica 2. Cambios en resultado en ciencias TIMSS y participación en educación secundaria.



Fuente: Análisis del autor con datos de Martin et al. (2016) y UIS (2018); participación se refiere a tasa neta de inscripción para los E.A.U. y Marruecos, tasa bruta de inscripción para Líbano, y tasa neta ajustada de inscripción para todos los otros países.

La gráfica nos permite identificar cuatro cuadrantes:

- I. Incremento en la tasa de participación y mejora en el resultado en TIMSS: Bahréin, E.A.U., Marruecos y Omán.
- II. Decremento en la tasa de participación y mejora en el resultado en TIMSS: Qatar.
- III. Decremento en la tasa de participación y caída en el resultado en TIMSS: Jordania y Líbano.
- IV. Incremento en la tasa de participación y caída en el resultado en TIMSS: Arabia Saudita, Egipto e Irán.

Un análisis que toma en consideración los cambios en participación y el resultado de TIMSS nos arroja conclusiones más detalladas: 1) Cuatro países en la región han logrado mejorar sus resultados al mismo tiempo que incrementan la tasa de participación; 2) Tres de los cinco países en los que se observó una caída en resultados experimentaron aumentos en la tasa de participación, aunque es poco probable que el incremento en la participación logre justificar

por completo la caída en resultados; y 3) En Líbano, uno de los dos países restantes, la caída en el resultado en TIMSS no es estadísticamente significativa, es decir que no podemos rechazar la hipótesis de que la diferencia se deba a un error de medición.

El caso de Jordania y Líbano podría parecer contradictorio a nuestro argumento, un decremento en la tasa de participación y caída en el resultado en TIMSS, sin embargo, hay que considerar el efecto de la crisis de Siria en estos países. En su conjunto albergan más de 600 mil niños y jóvenes refugiados (UNHCR, 2018), lo que presenta retos adicionales para brindar acceso a toda la población en edad escolar, tanto local como refugiada. Un resumen del efecto en el sistema educativo de los países huéspedes y los loables esfuerzos para proveer educación a la población vulnerable puede ser encontrado en UNICEF (2018).

Conclusión

Para los países en los que la educación secundaria se encuentra aún en proceso de universalización, las diferentes ediciones de las pruebas de desempeño pueden estar evaluando una población de alumnos con características distintas. Conforme más jóvenes de hogares con ingresos más bajos permanecen en la escuela por más tiempo, éstos se incorporan a la población evaluada. Este cambio en la composición podría llevar a cambios en el resultado de la prueba, aún si no existiesen cambios en la población general de interés (todos los jóvenes en edad escolar). La caída de los resultados en ciencia y matemáticas en TIMSS 2015, ha causado controversia e inconformidad entre los gobiernos y la sociedad de países de Medio Oriente y África del Norte. Este artículo argumenta que hay atenuantes a la alarma. Tres de los países en los que se observó una caída también aumentaron sus tasas de participación, mientras que los dos restantes han sufrido cambios importantes en la población de estudiantes, y en las responsabilidades de sus sistemas educativos, a causa de factores externos.

Referencias

The Brookings Institute. (2018). A New Kingdom of Saud? Reporte editado por Adel Abdel Ghafar. Consultado el 8 de octubre de 2018 en: www.brookings.edu/research/a-new-kingdom-of-saud/

Glewwe, P. & Murildharan, K. (2016). Improving Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications. *Handbook of the Economic of Education*, Vol 5. Elsevier.

The Jordan Times. (2016). 'Disappointing' test results challenge Jordan to reform education — Queen. Publicado el 1° de diciembre de 2016. Consultado en: <http://jordantimes.com/news/local/disappointing%E2%80%99-test-results-challenge-jordan-reform-education-%E2%80%94-queen>

Martin, M. O., Mullis, I. V. S., Foy, P., & Hooper, M. (2016). TIMSS 2015 International Results in Science. Consultado en : <http://timssandpirls.bc.edu/timss2015/international-results/>

Martin, M. O., Mullis, I. V. S., and Hooper, M. (Eds.). (2016a). Methods and Procedures in TIMSS 2015. Consultado en: <http://timssandpirls.bc.edu/publications/timss/2015-methods.html>

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2018). Consultado en: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2018). Syria Regional Refugee Response Portal. Consultado para Líbano en : <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/71> para Jordania: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>

United Nations Children's Fund (UNICEF). (2017). Regional Classifications. Consultado en: <https://data.unicef.org/regionalclassifications/>

UNICEF (2018). Syria Crisis Mid-Year 2018 Humanitarian Results. Consultado en: www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Syria_Crisis_Situation_Report_Mid_Year_2018.pdf

Financiamiento, medición y acceso: Sudáfrica y el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo

 **Yunus Omar**, Escuela de Educación, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica

 yunus.omar@uct.ac.za

 **Azeem Badroodien**, Profesor, Escuela de Educación, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica

 azeem.badroodien@uct.ac.za

Resumen

Este artículo analiza el caso de Sudáfrica y su compromiso, posterior al apartheid, de alinear políticas escolares nacionales con los reportes de monitoreo global, como el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEMR, por sus siglas en inglés). Destaca las especificaciones de la Ley de Escuelas de Sudáfrica (1996) que creó *de facto* un sistema con dos niveles de enseñanza en Sudáfrica después de 1994. El documento plantea cómo, recientemente, hay un nuevo espectro de asociaciones público-privadas que proveen educación para los pobres y que cuestionan el mayor compromiso de Sudáfrica con el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4.1.

Palabras clave

Informe de seguimiento de la educación en el mundo

Financiamiento y desarrollo de políticas educativas en Sudáfrica

Presiones políticas internacionales

Introducción

En su reciente *Basic Education Budget Vote Speech for the 2018/19 Financial Year* (RSA, 2018), el Ministro del Departamento de Educación Básica (DBE, por sus siglas en inglés), Angie Motshekga, mostró un claro compromiso por parte del estado sudafricano por defender varios objetivos de la agenda educativa global. Ella observó que:

Hemos ya traducido los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la UNESCO a nuestro *Action Plan to 2019: Towards the Realisation of Schooling 2030*, diseñado para alcanzar la visión a largo plazo de la educación tal como se resume en nuestra Constitución de renombre mundial y en el *National Development Plan (2030), Vision 2030* (RSA, 2018).

Su opinión es que la articulación de la política educativa de Sudáfrica (para la escolarización) está estrechamente alineada con las dimensiones de la política global:

Por lo tanto, la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como las convenciones continentales e internacionales, proporcionan el imperativo moral y un mandato al gobierno para que **acceso, compensación, equidad, eficiencia, inclusividad y calidad** representen oportunidades educativas ampliamente disponibles para todos los ciudadanos (RSA, 2018, énfasis original).

Esto envía un mensaje claro no sólo sobre la importancia de los marcos globales tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación de la educación en Sudáfrica, sino que reitera el compromiso del país de cumplir las promesas originales de compensación, equidad y mayor acceso a la educación.

En el prólogo elaborado por el Ministro en la Presidencia de 2017: *Planning, Monitoring and Evaluation in Sustainable*

Development Goals: Indicator Baseline Report 2017- South Africa, una publicación de Statistics South Africa (2017), también se observó que:

“... Acelerando el desarrollo sostenible para cumplir con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, los ODS deben estar en el centro de todas nuestras reflexiones y acciones (Statistics South Africa, 2017, p. 6). Para ilustrar esta “centralidad”, el prólogo señala que “después del lanzamiento de los ODS, ahora tenemos una oportunidad sin precedentes para acelerar la implementación del desarrollo sostenible en Sudáfrica” (ibid.).

Este artículo analiza la naturaleza de los compromisos con los ODS actuales y explora algunos desarrollos de antecedentes recientes que pueden minar el pensamiento actual, como está sucediendo, por ejemplo, dentro de una provincia sudafricana y su enfoque de las asociaciones público-privadas en la educación. Se argumenta que las normas de financiación elegidas para las escuelas ya plantearon enormes desafíos después de 1994 para el desarrollo sostenible y la coexistencia pacífica en Sudáfrica; y que los actuales desarrollos público-privados pueden obstaculizar aún más el progreso futuro.

Acceso a la educación de calidad y gratuita

Las políticas de educación del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) desde 1994 se han caracterizado siempre por su compromiso; la razón por la que esto es así está ligada a la naturaleza de la transición hacia el gobierno democrático a principios de la década de 1990 y no se explora aquí (African National Congress, 2017). Sin embargo, dados los siglos de gobierno colonial y las décadas posteriores de formalización de una economía racista-capitalista bajo el apartheid, es notable que el advenimiento del orden democrático en 1994 trajo consigo un conjunto particular de expectativas de los grupos desamparados y con escasa educación, la mayoría marginada sin empleo y excluida políticamente que, en consecuencia, condujo a promesas y procesos políticos clave. La Ley de escuelas sudafricanas de 1996 (SASA, por sus siglas en inglés), por ejemplo, “revocó las numerosas leyes de educación racialmente discriminatorias que existían bajo el sistema de educación del apartheid “e introdujo un sistema de educación básica que podría describirse como decididamente a favor de los pobres” (Vally, 2018, p. 43).

Al señalar la enormidad de los desafíos que enfrenta el nuevo gobierno elegido democráticamente, Ahmed y Sayed (2009) observan, sin embargo, que las limitaciones de financiamiento a partir de 1994 significaron que la educación no podía ofrecerse libremente y, por lo tanto, a muchas escuelas públicas de Sudáfrica se les permitió complementar el financiamiento estatal de mediante la recaudación de fondos adicionales a través de cuotas escolares:

Los desafíos en educación fueron parte de una lucha más amplia del estado emergente para transformar las enormes desigualdades en todos los sectores de la sociedad sudafricana. En este contexto, el gobierno sudafricano siguió un camino político particular con respecto a la privatización en la educación, con la peculiaridad de permitir que las escuelas públicas cobren cuotas o colegiaturas (Ahmed y Sayed, 2009, p. 204).

En ese sentido, es una restricción fiscal (que permitió el cobro de cuotas escolares) introducida y aplicada en Sudáfrica en la década de 1990, que puede socavar la capacidad de lograr un objetivo clave del ODS 4.1, que “Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces.”

Es cierto que el *Resumen* del GEMR 2017/8 establece que “los principales contribuyentes al financiamiento de la educación (deberían ser) los gobiernos, los donantes y los hogares” y que “los niveles actuales de financiamiento en el sector son inadecuados, las perspectivas difieren sobre quién debería pagar más” (UNESCO, 2017, p. 50). Sin embargo, el punto central para el cumplimiento de los ODS 4.1, radica en el nivel del estado Sudafricano para invertir en la educación. Su aparente dependencia del financiamiento privado (a través de los cargos de matrícula escolar) desde 1994 sugiere un compromiso ya limitado. En ese sentido, Amsterdam (2006) señala que debido a que las decisiones de política económica tomadas después de 1994 se centraron principalmente en un modelo de crecimiento, una consecuencia clave ha sido que las mejores intenciones del Ministerio de Educación Básica siempre estarán sujetas al malabarismo de un número de prioridades complejas.

Este desafío es notorio, expresado con gran franqueza, en el discurso de votación sobre el presupuesto de educación antes mencionado (RSA, 2018), donde el Ministro de Educación Básica reconoce que:

En concordancia con los ODS de la UNESCO, prestamos más atención que nunca a la igualdad en la prestación de servicios. Todavía hay grandes desigualdades, pero no debemos ignorar los logros que hemos conseguido.

Para el estado sudafricano, el desafío siempre fue cómo *la prestación de servicios educativos* se considera mejor lograda con los fondos ya disponibles. En ese sentido, a partir de la política de Normas y Estándares Nacionales para el Financiamiento Escolar (NNSSF) en 1998, el estado desarrolló una base legal para redistribuir los recursos de financiamiento, al clasificar las escuelas según los quintiles de riqueza y subvencionarlas en consecuencia. La idea subyacente era proporcionar un mayor número de normas

y estándares a las escuelas donde los alumnos eran pobres y con dificultades, así como compensar a las escuelas afectadas que carecían de otras formas de ingresos. Esto fue considerado como una política a favor de los pobres donde la sección 34 del SASA de 1996, determinó que las escuelas públicas financiadas con ingresos públicos aseguran el ejercicio adecuado de los derechos de los alumnos a la educación y la compensación de las desigualdades pasadas en la provisión educativa, a través de un mecanismo de financiación más equitativo. Por lo tanto, se tomaron medidas (como parte de la Ley) para permitir que los Organismos Rectores Gubernamentales Locales (SGB, por sus siglas en inglés) complementen la financiación estatal mediante cuotas escolares e iniciativas de recaudación de fondos (Motala y Pampallis, 2002).

Sin embargo, el problema con el modelo anterior era que se basaba en un gasto muy limitado por alumno, extraído de fondos públicos corrientes (Crouch, Gustafsson y Lavado, 2009) e ignoraba por completo los elementos de compensación como la adecuación de la escuela, las capacidades de gestión, la infraestructura, los diferentes contextos rurales y urbanos, problemas en el hogar y el tener una lengua materna diferente y, cómo asignar fondos a las escuelas para llevar a cabo las acciones que abonen a la solución de lo antes descrito. Al final, debido a que el presupuesto para educación se mantuvo muy limitado en el período de 1996 en adelante, el mecanismo redistributivo a favor de los pobres del período posterior a 1996 siguió siendo excesivamente dependiente de la inversión privada para su dispersión efectiva (cuotas de las familias) en educación. Esto ha significado que Sudáfrica haya luchado para establecer criterios importantes que le permitan alcanzar el ODS 4.1.

Lo que es más preocupante, es que en los últimos tiempos se ha incrementado la presión sobre Sudáfrica para encontrar formas de financiamiento que apoyan a las escuelas públicas con problemas. A ese respecto, como señalan Spreen y Kamat (2018, p. 106), “la privatización (ha alcanzado) una fase nueva y peligrosa, particularmente en las economías emergentes de África, Asia y América Latina”. Por lo tanto, al igual que las escuelas particulares subvencionadas en los Estados Unidos y las academias en Reino Unido, existe una creencia en aumento en Sudáfrica en el sentido de que el sector privado puede ayudar a proporcionar una educación de calidad, que acreciente las oportunidades educativas para los grupos desfavorecidos (Klees, 2017).

Moschetti (2018, p. 85), citando a Robertson, Mundy, Verger & Menashy (2012), observa que la promoción de esta idea es particularmente evidente en el surgimiento de nuevas y diferentes formas de asociaciones público-privadas, como las escuelas subvencionadas, las ayudas y subsidios para colegios privados a nivel internacional. Esto se debe

a que, según Verger, Zancajo y Fontdevila (2018, p. 16), las situaciones y los contextos de vulnerabilidad se convierten para muchos actores internacionales en “momentos y espacios privilegiados para promover reformas de políticas con sus enfoques y experimentar con soluciones políticas innovadoras”.

Vale la pena señalar sobre este punto que, en Sudáfrica, la provincia de Western Cape (una de las nueve del país) acaba de aprobar el Proyecto de Enmienda a la Ley de Educación Escolar del Cabo Occidental de 2018, que, inter alia, busca formalizar una versión sudafricana de modelos de escuelas autónomas y académicas, denominadas escuelas de colaboración. Podría decirse que el proyecto de ley de 2018 no es una desviación particularmente radical de los preceptos de la SASA de 1996, con su origen en el marco de los dos dispositivos clave contenidos en la SASA de 1996; a saber, escuelas independientes legisladas (privadas) y, en paralelo, el suministro de escuelas por comunidades de familias acaudaladas para complementar el financiamiento estatal. De esta forma, el financiamiento insuficiente de la mayoría de las escuelas públicas sudafricanas desde 1996 ha creado un conjunto de escuelas de bajo rendimiento, que se han convertido en objetivos principales para la intervención del sector privado y el creciente papel del capital privado en la gobernanza de las escuelas públicas.

Deborah Schäfer, miembro del Consejo Ejecutivo de Educación en Western Cape, ha observado que, si bien la desigualdad sigue siendo una barrera en Sudáfrica a pesar de la orientación del financiamiento de las escuelas en favor de los pobres, la respuesta al problema en la provincia ya no era sólo el dinero. Afirma que las escuelas de colaboración en la provincia “acabarán con los patrones de desigualdad ligados a los niños que tienen menos capacidad de aprender, a los maestros que tienen menos capacidad o voluntad para enseñar y al liderazgo escolar que suele ser débil y disputado” (Kahla, 2018). El nuevo modelo, según Schäfer, “creará oportunidades para aquellos que lo necesitan y ayudará al departamento de Western Cape para enfrentar la disminución de los presupuestos y la dotación de personal. Llevará a una mejor gestión y gobierno en las escuelas y permitirá el uso de recursos adicionales” (Kahla, 2018). Estos nuevos posicionamientos plantean grandes desafíos para el logro de los objetivos clave de desarrollo sostenible en el conjunto de Sudáfrica.

Conclusión

Se argumenta que los cambios recientes por asociarse con el sector privado en provincias como Western Cape, en Sudáfrica, han impedido a las escuelas públicas en Sudáfrica el lograr el ODS 4.1., el cumplimiento con las agendas clave del GEMR y situar la escolarización como un bien público importante, lo que es una cuestión de justicia y derechos

humanos (Vally, 2018; Verger, Novelli y Antinyelken, 2018).

Si bien la educación básica sudafricana desde 1994 se ha insertado firmemente en los marcos de políticas de educación global, como los ODS de la UNESCO y el Informe GEMR, ha tenido que luchar por cumplir o dar cuenta de muchos de sus objetivos de justicia social en medio de un creciente ataque global a la educación de los pobres. Como tal, la articulación de las demandas de la mayoría aún marginada que no tiene patrimonio familiar para impulsarlas hacia la prosperidad permanece drásticamente contenida y silenciada.

Referencias

- African National Congress. (2017) *Education, Health, Science and Technology Discussion Document. 5th National Policy Conference, 30th June – 5th July 2017, Gallagher Convention Centre, Midrand*. Johannesburg: African National Congress. Consultado en: <https://www.sahistory.org.za/archive/2017-anc-national-policy-conference-education-health-science-and-technology-discussion>.
- Ahmed, R., & Sayed, Y. (2009). Promoting access and enhancing education opportunities? The case of 'no-fees schools' in South Africa. *Compare*, 39(2), 203-218.
- Amsterdam, C. (2006). Adequacy in the South African context: A concept analysis. *Perspectives in Education*, 24(2), 25–34.
- Crouch, L., Gustafsson, M., & Lavado, P. (2009). Measuring educational inequality in South Africa and Perú. In DB. Holsinger, & WJ. Jacob (Eds.). *Inequality in Education: Comparative and International Perspectives*. Dordrecht, the Netherlands: Springer Netherlands. DOI: 10.1007/978-90-481-2652-1_20
- Govender, L. (2004). Teacher unions, policy struggles and educational change, 1994 to 2004. In L. Chisholm (ed.) *Changing class: Educational and social change in post-apartheid South Africa*, 267–91. Cape Town: HSRC Press.
- Kahla, C. (15 de noviembre de 2018). Western Cape passed the biggest Public Education Reform package in 24 years: Western Cape Minister of Education says it is vital that the proposed bill embodies accountability, transparency and innovation. *The South African*. Consultado en: <https://www.thesouthafrican.com/education-amendment-bill-passed-western-cape/>
- Klees, S. J. (2017). Will We Achieve Education for All and the Education Sustainable Development Goal? Book Essay Review. *Comparative Education Review*, 61(2), 425-440.
- Moschetti, M.C. (2018). Unfair competition: exploring state-funded low-fee private schools' logics of action in Buenos Aires. In G. Steiner-Khamsi, & A. Draxler (eds.). *The state, business and education: public-private partnerships revisited* (NORRAG Series on International Education and Development). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 85-105.
- Motala, E. & Pampallis J. (Eds.), (2002). *The State, Education and Equity in Post-apartheid South Africa: The Impact of State Policies*. Burlington, NC: Ashgate Publishing.
- Republic of South Africa (RSA). (1996) *South African Schools Act, Act No. 84 of 1996*. Cape Town.
- RSA. (2012). *National Development Plan 2030: Our Future – Make it Work*. Pretoria: National Planning Commission.
- RSA. (2015). *Action Plan to 2019: Towards the Realisation of Schooling 2030 – Taking Forward South Africa's National Development Plan 2030*. Pretoria: Department of Basic Education.
- RSA. (2018). *Basic Education Budget Vote Speech for the 2018/19 Financial Year, Delivered by the Minister of Basic Education, Mrs Angie Motshekga, MP, at the National Assembly, Cape Town, 9 May 2018*.
- Robertson, S.L., Mundy, K., Verger, A. and Menashy, F. (Eds). (2012), *Public Private Partnership in Education. New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*, pp. 21–42. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Robertson, S.L. and Verger, A. (2012). Governing education through public private partnership. In S.L. Robertson, K. Mundy, A. Verger and F. Menashy (Eds) (2012), *Public Private Partnership in Education. New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*, pp. 21–42. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Spreen, C. A. and Kamat, S. (Eds.), (2018). *The State, Business and Education: Public-Private Partnerships Revisited*. Cheltenham: Edward Elgar, 106-130.
- Statistics South Africa. (2017). *Sustainable Development Goals: Baseline Report 2017*. Pretoria: Statistics South Africa.
- Steiner-Khamsi, G., and Draxler, A. (Eds.), (2018). *The state, business and education: public-private partnerships revisited. NORRAG Series on International Education and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 85-105.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2017). *Global Education Monitoring Report 2017/8. Accountability in Education: meeting our commitments*. Paris: UNESCO.
- Vally, S. (2018). *Between Rhetoric and Reality: The Struggle for the Right to Education in South Africa*. In Norrag Special Issue 01, January 2018. The Right to Education. Movements and Policies: Promises and Realities. Geneva: NORRAG, 43-45.
- Verger, A., Novelli, M. and Antinyelken, H. K. (2018). Global Education Policy and International Development: A Revisited Introduction. In A. Verger, M. Novelli and H.K. Antilyelken. (Eds.) (2018) *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies, 2nd edition*. London: Bloomsbury, 1-34.
- Verger, A., Zancajo, A. & Fontdevila, C. (2018). Experimenting with educational development: international actors and the promotion of private schooling in vulnerable contexts. In G. Steiner-Khamsi, & A. Draxler (eds.). *The state, business and education: public-private partnerships revisited* (NORRAG Series on International Education and Development). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp.16-38.
- Western Cape Government. (2018). *Western Cape Provincial School Education Amendment Bill, [B 1, 2018]*. Cape Town: Western Cape Government.

NORRAG Número Especial 03, octubre de 2019



Network for international policies and
cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672
1211 Ginebra 1, Suiza
+41 (0) 22 908 45 47
norrags@graduateinstitute.ch



@norrags



@norrags.network

www.norrags.org/nsi

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

